

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Karin Roth (Esslingen), Dr. Sascha Raabe,
Lothar Binding (Heidelberg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/7358 –**

Soziale Sicherung als Motor solidarischer und nachhaltiger Entwicklungspolitik

A. Problem

Mit der Unterzeichnung der Millenniumserklärung im Jahr 2000 haben sich 189 Staats- und Regierungschefs unter anderem dazu verpflichtet, die extreme Armut und den Hunger in der Welt zu bekämpfen. Nachdem der Trend bei der Armutsbekämpfung zunächst durchaus positiv war, kam diese Entwicklung durch die Nahrungsmittelkrise im Jahr 2007 und dann vor allem durch die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 zum Stillstand oder es kam gar zu einer Umkehr dieser Tendenz. Auch sind große regionale Unterschiede bei der Armutsbekämpfung festzustellen. In den am wenigsten entwickelten und in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara sind die Herausforderungen nach wie vor am größten.

Bei der Armutsbekämpfung und der Stabilisierung von Ländern mit einem hohen Anteil armer Menschen kommt dem Auf- und Ausbau nachhaltiger sozialer Sicherungssysteme besondere Bedeutung zu. Deshalb wurde auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2010 beschlossen, den allgemeinen Zugang zu öffentlichen und sozialen Diensten und den Aufbau von Sockeln des sozialen Schutzes zu fördern. Trotz der vielfältigen internationalen Vereinbarungen und Konventionen sieht die Wirklichkeit nach wie vor anders aus. Rund 80 Prozent der Weltbevölkerung leben ohne eine auch nur annähernd umfassende Absicherung gegen elementare Lebensrisiken. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Scheidung, der Verlust von Eigentum oder Produktionsmitteln, Alter oder Tod eines Ernährers oder einer Ernährerin können auch die Familien, die knapp oberhalb des Existenzminimums leben, in kürzester Zeit in tiefe Armut stürzen.

Soziale Sicherung ist keine Frage von Almosen, sondern integraler Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklungspolitik. Denn soziale Sicherung setzt ökonomische Potenziale frei. Nur wer das Nötigste zum Leben hat und weiß, dass Krankheit oder ein anderes Lebensrisiko nicht alles Erreichte wieder zunichte macht, wird produktiv tätig und trägt zu wirtschaftlichem Wachstum bei. Dabei geht es um qualitatives Wachstum und nachhaltige Beschäftigung. Soziale Sicherungssysteme sind gleichermaßen Ausgangsbedingung für ein breitenwirksames und inklusives Wirtschaftswachstum und Instrument der strukturellen Armutsbe-

kämpfung. Dieser Ansatz wurde auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Jahr 2007 unter deutscher Präsidentschaft sowie auf den G8-/G20-Folgegipfeln immer wieder bekräftigt. Viele Menschen in Schwellen- und Entwicklungsländern arbeiten im informellen Sektor, in einigen Ländern liegt der Anteil über 90 Prozent. Diese Menschen sind damit von traditionellen sozialen Sicherungssystemen, die zumeist an Arbeit im formellen Sektor geknüpft sind, ausgeschlossen.

Das Grundkonzept eines universellen sozialen Basisschutzes wurde im Rahmen der VN-Initiative für einen „Social Protection Floor“ (SPF) unter der Federführung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) entworfen. Der SPF stellt die systemische Grundlage für die konkrete Implementierung sozialer Sicherungssysteme in den jeweiligen Ländern dar. Auf dieser Grundlage können Systeme entwickelt werden, die an die speziellen Bedürfnisse der jeweiligen Länder und deren nationalen, gesellschaftlichen und kulturellen Kontext angepasst sind. Studien der ILO belegen, dass soziale Sicherungssysteme mit einem Basisschutz für alle bedürftigen Bevölkerungsgruppen auch für Niedrigeinkommensländer finanzierbar sind. Zur nachhaltigen Finanzierung eines SPF bedarf es eines transparenten Steuersystems und einer Mischung aus nationalen Steuermitteln, Beitragsaufkommen und der Unterstützung durch internationale Geber. Ziel muss es sein, mehr nationale Steuereinnahmen für die Finanzierung der Systeme sozialer Sicherung zu erschließen und gemäß dem Solidarprinzip, nach dem Besserverdienende einen größeren Beitrag leisten müssen, mehr Verteilungsgerechtigkeit herzustellen.

Der WHO-Weltgesundheitsbericht hat eine wichtige Diskussion über die Wege zur universellen Absicherung im Krankheitsfall und die Finanzierung der Gesundheitssysteme angestoßen. Der WHO-Ansatz und der SPF bieten eine gute Grundlage, um gemeinsam mit den Partnerländern ganzheitliche solidarische Gesundheitssysteme aufzubauen, bei denen sowohl solidarische Finanzierungsstrukturen als auch die medizinischen Versorgungsstrukturen effizient entwickelt werden.

Die Bedeutung und Perspektiven der sozialen Sicherung in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit wurde im Europäischen Entwicklungsbericht 2010 unter dem Titel „Soziale Sicherung für inklusive Entwicklung“ mit dem Schwerpunkt auf Afrika dokumentiert. Viele Schwellen- und Entwicklungsländer haben bereits mit dem Aufbau sozialer Sicherungssysteme begonnen oder suchen Beratung, um nachhaltige Systeme, zugeschnitten auf die eigenen nationalen Bedürfnisse, zu entwickeln. Die europäische und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit haben die Partnerländer in der Vergangenheit über ihre Durchführungsorganisation der Finanziellen und der Technischen Zusammenarbeit bereits unterstützt. Um die Potenziale sozialer Sicherungssysteme für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes und die Bekämpfung der Armut effizient zu nutzen und mittel- und langfristige Erfolge bei der Armutsbekämpfung und damit die Millenniumsentwicklungsziele erreichen zu können, würde man nachhaltige und tragfähige solidarische soziale Sicherungssysteme benötigen, die alle Bevölkerungsgruppen in ein gemeinsames Netz sozialer Absicherung einschließen könnten.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Kosten wurden nicht erörtert.

E. Erfüllungsaufwand

Kein Erfüllungsaufwand.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/7358 abzulehnen.

Berlin, den 24. Oktober 2012

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Dagmar G. Wöhrl
Vorsitzende

Sabine Weiss (Wesel I)
Berichterstatterin

Karin Roth (Esslingen)
Berichterstatterin

Harald Leibrecht
Berichterstatter

Niema Movassat
Berichterstatter

Uwe Kekeritz
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Sabine Weiss (Wesel I), Karin Roth (Esslingen), Harald Leibrecht, Niema Movassat und Uwe Kekeritz

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/7358** in seiner 136. Sitzung am 27. Oktober 2011 beraten und an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit dem Antrag wird die Bundesregierung aufgefordert, den Aufbau von Systemen solidarischer sozialer Sicherung in Schwellen- und Entwicklungsländern zum integralen Bestandteil einer menschenrechtlich orientierten und nachhaltige Entwicklung befördernden deutschen Entwicklungspolitik vorwiegend in Kooperationen multinationaler Institutionen wie ILO, WHO, Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank und anderen zu machen.

Insbesondere möge sie sich dafür einsetzen, dass beim Aufbau und Ausbau sozialer Sicherungssysteme die besonderen Belange von Frauen, Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderung berücksichtigt werden. Außerdem soll die Bedeutung sozialer Sicherheit als Menschenrecht stärker im neuen Menschenrechtskonzept der Bundesregierung verankert werden.

Darüberhinaus soll der Aufbau von Good-Governance-Strukturen in den Partnerländern gefördert und diese bei der Bekämpfung der Korruption unterstützt werden. Dazu gehört auch, die Partnerländer beim Aufbau transparenter, effizienter und nachhaltiger Verwaltungs- und Steuersysteme sowie eines Systems der Geburtenregistrierung als Voraussetzungen für die langfristige Finanzierung und Tragfähigkeit sozialer Sicherungssysteme zu unterstützen.

Gefordert wird ferner die Entwicklung einer Strategie zu globalen Gesundheitsfragen, die ein kohärentes Vorgehen aller Ressorts gewährleistet. Ausgangspunkt sollte die Strategie der Europäischen Union (EU) „Die Rolle der EU in der globalen Gesundheitspolitik“ sein. Es muss eingeplant werden, beim Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme regelmäßige Evaluierungen als festen Bestandteil einer Gesamtstrategie durchzuführen.

Es wird die Forderung aufgestellt, dass die „Soziale Sicherheit“ als thematische Zielgröße zur länderspezifischen Umsetzung von SPF-Konzepten in der mittelfristigen Finanzplanung bis zum Jahr 2015 im Einzelplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung abzubilden ist und aus dem Haushaltsansatz mindestens 100 Mio. Euro dazu verwendet werden müssen. Es muss Planungssicherheit für die Partnerländer, die internationalen Geberorganisationen und die Durchführungsorganisationen gewährleistet werden.

Die Bundesregierung soll international aktiv für Akzeptanz und Umsetzung des WHO-Ansatzes zur universellen Absi-

cherung im Krankheitsfall und der solidarischen Finanzierung der Gesundheitssysteme (Universal Health Coverage) werben. Außerdem soll sie sich gemäß dem Europäischen Entwicklungsbericht 2010 auf europäischer Ebene für eine bessere Kohärenz und Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme in Schwellen- und Entwicklungsländern einsetzen.

III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der Auswärtige Ausschuss hat den Antrag auf Drucksache 17/7358 in seiner 66. Sitzung, der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Antrag auf Drucksache 17/7358 in seiner 114. Sitzung, der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat den Antrag auf Drucksache 17/7358 in seiner 78. Sitzung, der Ausschuss für Gesundheit hat den Antrag auf Drucksache 17/7358 in seiner 88. Sitzung am 24. Oktober 2012 und der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat den Antrag auf Drucksache 17/7358 in seiner 67. Sitzung am 17. Oktober 2012 beraten.

Der **Auswärtige Ausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Gesundheit** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** empfehlen mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Antrag abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag auf Drucksache 17/7358 in seiner 67. Sitzung am 24. Oktober 2012 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Antrag abzulehnen.

Die **Fraktion der SPD** stellt fest, dass viele Forderungen des eigenen Antrages auch von der Regierungsseite unterstützt werden könnten. Sie wolle daran erinnern, dass das Thema Social Protection Floor nicht nur eine Angelegenheit des Deutschen Bundestages sei, sondern auch der EU, und man habe Übereinstimmung darüber erlangt, dass das Projekt SPF nunmehr auch in die europäische Entwicklungspolitik implementiert werden solle. Auch das Thema Budgethilfe werde vonseiten der Bundesregierung akzeptiert. So sei gewährleistet, dass die entsprechenden Staaten langfristig über Budgethilfe sektoral unterstützt würden. Gleichzeitig würden sie verpflichtet, selber Verantwortung zu übernehmen

und mitzufinanzieren. Sie appelliere an die Fraktionen der CDU/CSU und FDP, einen gemeinsamen Antrag einzubringen und zu verabschieden. Es gehe darum, mit einer Stimme zu sprechen und das Regierungshandeln letztlich zu unterstützen.

Durch den SPF gebe es jetzt eine Strategie zur Bekämpfung der Armut, insbesondere in den Entwicklungsländern, die dazu führe, dass man nicht nur Projekte organisiere, sondern ein System aufbaue, das wirklich helfen könne. Das Bekenntnis zu diesem wichtigen Instrument vonseiten der ILO und der WHO sowie von Europa zeige sich in den verschiedenen Projekten in den Entwicklungsländern. Menschen, insbesondere Kinder, könnten in die Schule gehen, behinderte Menschen würden integriert, beim Zugang zur Gesundheitsversorgung würden die entsprechenden Möglichkeiten in staatlicher Verantwortung geschaffen. Die gute Idee sei bei den Entwicklungsländern angekommen, und es würden dort Verantwortung und Anstrengungen unternommen, sich aktiv mit einzubringen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stimmt zu, dass soziale Sicherungssysteme in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sicherlich die Herausforderung der nächsten Jahrzehnte darstellten. In dem vorliegenden Antrag seien viele Punkte, denen man zustimmen könne, da das zum großen Teil bereits notwendiges und wichtiges Regierungshandeln widerspiegele. Aber in dem Antrag werde gefordert, dass dem Ausbau der Budgethilfe eine besondere Bedeutung zukommen solle. Wenn man sich die Schwellenländer anschau, würden diese teilweise Basisleistungen ausbauen und soziale Sicherungssysteme aufbauen. Es verbessere sich also etwas. Die dort lebenden Menschen würden jedoch davon abraten, Budgethilfe zu geben. Trotz Zweckbestimmung würde sie sehr kritisch gesehen, weil gerade fragile Staaten mit Korruption zu kämpfen hätten. Wenn jeder Euro tatsächlich bei den Armen ankommen würde, dann müsste man nicht mehr über zusätzliche Gelder in der EZ reden. Die medizinische Basisversorgung für alle sei die eigentliche Herausforderung, der man sich stellen müsse. Die Fraktion der CDU/CSU werde gegen den Antrag stimmen.

Die **Fraktion der FDP** findet die Diskussion wichtig, den Sozialschutz auch über nationale Entwicklungsstrategien zu stellen. Die Bundesregierung habe dazu ein Portfolio in Höhe von etwa 150 bis 160 Mio. Euro, die vor allem über die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in die bilaterale Zusammenarbeit fließen würden. Bei den Least Developed Countries gehe es zunächst einmal darum, eine gewisse Grundsicherung zu bekommen, dass die Menschen genug Nahrung zur Verfügung hätten und der Zugang zu Bildung gewährleistet sei. Alle sollten einen Sozialschutz in diesen Ländern erhalten, aber man dürfe nicht zu schnell agieren und dadurch andere Projekte vernachlässigen. Außerdem müsse man darauf achten, dass man kein Land überfordere. Im Übrigen sei das im Antrag Geforderte, nämlich die Entwicklung einer globalen Gesundheits-

strategie, bereits Teil der Politik der Bundesregierung. Zur Budgethilfe schließe man sich den Positionen der Fraktion der CDU/CSU an und werde den Antrag der Fraktion der SPD ablehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. unterstreicht, dass sie ebenfalls den Aufbau sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern unterstütze, da diese wesentlich für die Menschen dort seien. Man würde es allerdings für wichtig halten, wenn in einem solchen Antrag eindeutig und klar festgestellt würde, dass es sich um staatliche Systeme im Bereich sozialer Sicherung handeln müsse. Es gebe genug private Versicherer, die schon darauf warteten, in Entwicklungs- und Schwellenländern am Aufbau von Sicherungssystemen beteiligt zu werden. Konzepte wie die Teilprivatisierung der Rente, also die Riesterreute, sollten aber nicht exportiert werden. Die Mobilisierung von Eigenmitteln zur Finanzierung von Sozialsystemen sei richtig, und das könne durch eine bessere Finanzverwaltung bestärkt werden. Es sei jedoch auch nicht zu übersehen, dass viele Entwicklungs- und Schwellenländer durch die Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien von IWF und EU nicht mehr, sondern weniger Steuer- und Zollaufkommen hätten und die Finanzeinnahmen geschwächt würden.

Man begrüße den Ansatz auf Budgethilfe und multilaterale Initiativen zu setzen. Dazu gehöre allerdings auch eine inhaltliche Auseinandersetzung, da insbesondere Weltbank und IWF in dem Bereich keine positive Rolle spielten, wie die Zerschlagung der Sozialsysteme in Süd- und Osteuropa durch den IWF zeige. Deshalb werde man sich bei dem Antrag enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** führt aus, dass man in der Bundesrepublik Deutschland bereits früh Erfahrungen mit sozialen Sicherungssystemen gemacht habe. Diese hätten im Jahr 1860 im Zuge der Industrialisierung begonnen. Vor diesem Hintergrund sei es falsch, soziale Sicherungssysteme als Kostenfaktor zu sehen. Sie seien vielmehr Investitionen in die Zukunft und hätten langfristige Wirkung. Eine EU-Mitteilung „Sozialschutz in der Entwicklungszusammenarbeit der EU“ vom August 2012 beinhalte viele positive Faktoren und hebe explizit hervor, dass Entwicklung nicht nur auf Wachstumsideologien beruhen könne, sondern die Umverteilung der Ressourcen werde als ganz wesentliche Grundlage gesehen. Bei diesen Ressourcen gehe es um Öl, Gold oder landwirtschaftliche Produkte, die im Grundsatz der gesamten Bevölkerung zur Verfügung stehen müssten. Ein wichtiges Instrument um eine bessere Verteilung zu erreichen, seien soziale Sicherungssysteme. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte in diesem Zusammenhang ihre Unterstützung für das von der ILO vorgelegte Konzept des Social Protection Floor. Die EU fordere auch, dass die Privatwirtschaft zum Aufbau der sozialen Sicherungssysteme beteiligt werden solle, aber man selber sehe das kritisch, denn es fehlten Leitplanken. Dem vorliegenden Antrag werde man zustimmen.

Berlin, den 24. Oktober 2012

Sabine Weiss (Wesel I)
Berichterstatlerin

Karin Roth (Esslingen)
Berichterstatlerin

Harald Leibrecht
Berichterstatter

Niema Movassat
Berichterstatter

Uwe Kekeritz
Berichterstatter

