

»» „Adaptive Social Protection“ – Soziale Sicherungssysteme für die Krisenreaktion fit machen

Nr. 3, 25. Februar 2019

1
One
Pager

Autorin: Bettina Zoch-Özel
Redaktion: Nadine Kuch

Soziale Sicherungssysteme sollen Menschen helfen, sich gegen existenzbedrohende Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Tod abzusichern.

Von diesen Risiken waren früher typischerweise einzelne Personen unvorhergesehen, individuell und weitgehend unabhängig voneinander betroffen, so dass sie sich über „Risikopooling“ im Rahmen von Sozialen Sicherungssystemen gut ausgleichen ließen.

Wachsende kovariante Schocks gefährden Stabilität von Sozialen Sicherungssystemen

In jüngerer Zeit häufen sich aber Risikokonstellationen, die sehr viele Menschen gleichzeitig betreffen können (sogenannte „kovariante Schocks“). Typische Beispiele sind Extremwetterereignisse (z. B. Stürme, Dürren und Überschwemmungen), Naturkatastrophen (z. B. Erdbeben, Vulkanausbrüche) sowie wirtschaftliche und politische Krisen (z. B. Bürgerkriege, Bankenkrisen) oder Pandemien mit entsprechenden Folgeerscheinungen auch für die klassischen Risiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Tod.

Dies stellt die etablierten Sozialen Sicherungssysteme der meisten Länder vor enorme Herausforderungen: Sie sind für den gleichzeitigen Eintritt von Risiken für eine große Zahl von Menschen meist nicht gewappnet und dadurch im Krisenfall oft selber von akutem Zusammenbruch bedroht. Entwicklungsländer sind hiervon besonders betroffen, nicht nur, weil sie für viele systemische und systematische Risiken eine erhöhte Eintrittswahrscheinlichkeit aufweisen, sondern auch, weil sie insgesamt oft institutionell und finanziell noch relativ schwach aufgestellt sind und im Krisenfall daher kaum zusätzliche Risiken abfedern können.

Grundidee: Integration von sozialer Sicherung, Krisenresilienz und Katastrophenrisikomanagement

Die Grundidee hinter „Adaptive Social Protection“ ist, die Sozialen Sicherungssysteme von Anfang an möglichst so auszugestalten bzw. weiterzuentwickeln, dass sie nicht nur unabhängige individuelle Risiken, sondern auch die ökonomischen Auswirkungen von kovariaten Schocks (Krisen und Naturkatastrophen) abfedern können und in ein umfassendes System des Katastrophenrisikomanagements (mit präventiven und mitigierenden Maßnahmen) integriert werden.

Wichtige Elemente eines „Adaptive Social Protection Systems“

Um bestehende Soziale Sicherungssysteme für diese Herausforderungen fit zu machen, ist ein erheblicher Systemumbau erforderlich. Im Einzelnen können vor allem folgende Maßnahmen erforderlich sein:

- deutliche Erhöhung der finanziellen Risikoabsorptionsfähigkeit zur Abfederung von kovariaten Schocks (z. B. über staatliche Risikofonds, Rückversicherungen, etc.)
- Flexibilisierung der Leistung im Risikofall (z. B. höhere bzw. längere Auszahlungen im Krisenfall über das staatliche Sicherungssystem)
- möglichst flächendeckende Ausweitung des Systems, besonders in vulnerablen Regionen
- Integration von innovativen Absicherungsinstrumenten (z. B. staatlich geförderte Dürreversicherungen)
- Entwicklung von Frühwarnsystemen, um Maßnahmen im Krisenfall möglichst frühzeitig einleiten zu können

- Qualifizierung und Nutzung der dezentralen Implementierungsstrukturen (bzw. bessere Abstimmung mit lokalen staatlichen Stellen) hinsichtlich:

- Durchführung von Informations- und Präventionsmaßnahmen
- koordinierenden Maßnahmen im Krisenfall (Registrierung von Opfern, Feststellung von Schäden und Bedürfnissen)
- ggfs. auch Unterstützung bei akuten Hilfsmaßnahmen im Krisenfall.

Hohe volkswirtschaftliche Effizienz und Nachhaltigkeit durch Stärkung der lokalen Risikotragfähigkeit

Die Weiterentwicklung von Sozialen Sicherungssystemen zur Stärkung der Krisenresilienz und ihre Integration in ein umfassendes Katastrophenrisikomanagementsystem sind angesichts der wachsenden Häufigkeit von kovariaten Schocks vordringliche entwicklungspolitische Aufgaben. Gegenüber dem isolierten Ausbau entsprechender Systeme lassen sich durch die bessere Abstimmung mit bzw. gemeinsame Nutzung von Implementierungsstrukturen und durch die Stärkung von präventiven gegenüber nachträglichen Nothilfe-Maßnahmen erhebliche volkswirtschaftliche Synergien und Kosteneinsparungen realisieren. Und im Krisenfall könnten Hilfsmaßnahmen über nachhaltige lokale Strukturen ggfs. schneller und effizienter umgesetzt werden als durch den wiederholten Aufbau von temporären Parallelstrukturen bei jeder neuen Krise. Gleichwohl stellt dieser Ausbau viele Entwicklungsländer vor enorme Herausforderungen. Nur wenige Länder werden diesen Schritt ohne umfassende externe Unterstützung bewältigen können. ■