

Der Internationale Aktionsplan von Madrid und die soziale Absicherung älterer Menschen

SUSANNE PAUL UND ALISCHA KUGEL

Nun hat uns die Revolution der Langlebigkeit erreicht. In den meisten Ländern dieser Erde starben bis in jüngste Zeit die Hälfte der Menschen vor dem 20. Lebensjahr. Nur eine Handvoll lebte lange genug, um die Geburt ihrer Enkel zu erleben. Heutzutage leben jedoch immer mehr Menschen sehr lange. Nach den Vorhersagen der Vereinten Nationen werden im Jahr 2050 fast zwei Milliarden Menschen über 60 Jahre leben. Der Zahl älterer Menschen wird über der von Kindern liegen – ein bisher einzigartiges Ereignis in der Menschheitsgeschichte. Das größte Wachstum bei der Zahl älterer Menschen werden weltweit die Entwicklungsländer zu verzeichnen haben.¹ Der vorliegende Beitrag lotet die Handlungsoptionen, die der internationalen Gemeinschaft offenstehen anhand des Madrider Aktionsplanes aus.

Die Alterung der Bevölkerungen ist ein Meilenstein der Menschheitsgeschichte und ist auf bessere öffentliche Gesundheit und Ernährung zurückzuführen. Infolge dieser veränderten Situation treten jedoch neue politische Fragen in den Vordergrund. Insbesondere geht es darum, wie ältere Menschen ihren Lebensunterhalt bestreiten, wenn sie über ihr aktives Arbeitsleben hinaus leben. Nach Schätzungen der UNO leben heutzutage 140 Millionen ältere Menschen, vor allem ältere Frauen, von einem Betrag, der weniger als zwei US-Dollar pro Tag entspricht.²

Ältere Menschen zählen aus verschiedenen Gründen zu den Allerärmsten. In fast jedem Land lässt die traditionelle Unterstützung durch die Familie nach. Da viele nur für das Lebensnotwendige oder für einen sehr geringen Lohn gearbeitet haben, besitzen nur wenige ältere Menschen Ersparnisse oder andere Rücklagen für das Alter. Sie haben auch keinen Zugang zu Sozialleistungen, die an die vorhergehende Arbeitstätigkeit geknüpft sind. Sie leiden vielleicht unter Gebrechen wie nachlassender Sehkraft oder schlechtem Gehör und sind deshalb nur begrenzt arbeitsfähig. Ältere Witwen werden in ihren Gemeinschaften vielleicht mit besonderer Missachtung behandelt oder anders diskriminiert.

Paradoxerweise sind gerade ältere Frauen häufig für wichtige Betreuungsaufgaben zuständig. Sie erziehen ihre Enkelkinder oder pflegen ihre kranken Kinder, die an HIV/Aids erkrankt sind. Oder sie kümmern sich um Enkel, deren Eltern zur Arbeit in die Ferne gezogen sind. Als einzige Ernährer der Familie sehen sich diese Großeltern

möglicherweise außerstande, ausreichend Nahrung, Zugang zu medizinischer Versorgung und Schulbildung zu organisieren. Eine Großmutter in einem Dorf in Afrika beschrieb ihre Situation folgendermaßen: „Wenn wir kein Essen haben, stelle ich einen Topf Wasser auf das Feuer. Sobald mein Enkel etwas zu essen möchte, sage ich, ‚Es kocht noch‘, in der Hoffnung, dass er irgendwann einschläft und es nicht merkt.“

Einen menschenwürdigen Lebensabend sichern

Im April 2002 setzte sich die UN-Weltversammlung über das Altern mit der Frage auseinander, wie man älteren Menschen einen menschenwürdigen Lebensabend sichern kann. Regierungen aus 159 Ländern verabschiedeten den Internationalen Aktionsplan von Madrid über das Altern (*Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA*), ein Grundsatzdokument mit vielen Vorschlägen wie ein gesichertes Einkommen, soziale Absicherung und Armutsprävention.³ In den Verhandlungen zum Aktionsplan unterstützten die Regierungen politische „Ziele“, aber sie weigerten sich, verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Dem Abkommen fehlt es entsprechend an Rechtsverbindlichkeit, auch wenn es Standards festgeschrieben hat und wichtige und originelle politische Ideen enthält.

MIPAA befasste sich mit sozialer Absicherung und Fragen der Geschlechtergleichheit. Der Aktionsplan ging auch auf die Arbeit im informellen Sektor ein und forderte „innovative“ Maßnahmen der Einkommensergänzung (Sozialhilfe). Man drang

auf ein Mindesteinkommen für alle älteren Menschen in der Form nicht-beitragsabhängiger, staatlich finanzierter Renten.

Das Konzept einer „Sozialrente“ war eines der innovativsten und gewichtigsten Elemente des Madrider Plans. Seit seiner Verabschiedung im Jahr 2002 wurden in einer wachsenden Zahl von Ländern Sozialrentenprogramme eingeführt. Die in der weltweiten Kampagne für ein „Aufwachsen ohne Armut“ (*Grow Up Free from Poverty*) engagierten Aktivisten und Nichtregierungsorganisationen (NRO) nahmen die Idee der Sozialrenten als ein neues, politikgestaltendes Instrument an. Es gab verschiedene Gründe, warum die Befürworter ihre Aufmerksamkeit auf Sozialrenten lenkten:

- Ein Mindesteinkommen kann ältere Personen aus der Armut befreien und ihren Zugang zu Sozialleistungen – etwa medizinischer Versorgung – verbessern.
- Ältere Menschen, die häufig im Familienverbund leben, teilen ihr Einkommen mit anderen Haushaltsmitgliedern. Sozialrenten verbessern den Lebensstandard der Familien insgesamt und verbessern die Ernährungslage und Bildungschancen von Kindern.
- Sozialrenten helfen älteren Menschen, die Waisen infolge der HIV/Aids-Krise betreuen.
- Sozialrenten tragen dazu bei, den Kreislauf von Armut und Not zwischen den Generationen zu durchbrechen.

Sozialrenten vergleichsweise kostengünstig

Außerdem ist es für Regierungen vergleichsweise kostengünstig, Sozialrenten umzusetzen. Abgesehen von den 72 Län-

1 „Population Aging 2006“ (Plakat) Vereinte Nationen, Wirtschafts- und Sozialabteilung, Bevölkerungsreferat, S.1.

2 Kugel, Alischa, „Report on the UN International Forum on the Eradication of Poverty“, November 2006, S. 1, www.globalaging.org/elderrights/world/2006/povertyforumreport/pdf.

3 „Report of the Second World Assembly on Ageing“, Madrid, 8.-12. April 2002, A/CONF.197/9 (23. Mai 2002).

dern mit hohem und mittlerem Einkommensniveau haben auch einige arme Länder wie Bangladesch, Bolivien, Lesotho und Nepal Sozialrenten eingeführt. 2006 trafen sich dreizehn afrikanische Länder in Sambia, um das Abkommen von Livingston zu formulieren und zu verabschieden, das die Einführung von Sozialrenten vorsieht.⁴

Untersuchungen von NRO und UN-Agenturen machen deutlich, dass diese Programme erschwinglich sind. HelpAge International untersuchte die Kosten für Sozialrenten in 18 Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Es stellte sich heraus, dass die Kosten für eine Sozialrente in fast 70 Prozent der untersuchten Länder weniger als ein Prozent des Bruttonationalproduktes lagen. Auch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) kam zu dem Ergebnis, dass sich arme Länder eine elementare soziale Absicherung durchaus leisten können. Das gilt, insbesondere wenn reichere Länder vorübergehende Finanzhilfe leisten und sich das betroffene Land in seiner nationalen Politik deutlich darauf verpflichtet. Selbst die Weltbank ließ sich bekehren: Nach Jahren heftigen Widerstands gegen öffentliche Renten und

der Unterstützung privater, beitragsfinanzierter Programme hat auch sie in jüngster Zeit mit der Förderung von Sozialrenten begonnen.

Angesichts dieser wachsenden politischen Zustimmung wurde die Entwicklungshilfe der reichen Länder auch auf soziale Absicherung, einschließlich Sozialrenten, ausgedehnt. Die Geldgeber finden sich in den nordischen Ländern, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Belgien. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Sozialrenten potenziell auch Familien und Kindern helfen können, gibt auch das UN-Kinderhilfswerk UNICEF finanzielle Unterstützung.

Keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen

Trotz wachsender Unterstützung mangelt es dem MIPAA-Abkommen an rechtsverbindlichen Verpflichtungen; folglich können Sozialrenten von den Befürwortern nicht als „Rechtsanspruch“ eingefordert werden. Der in Madrid vertretene Ansatz der Freiwilligkeit war eine Reaktion auf die UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre. Die NRO forderten damals – manchmal erfolgreich – feste

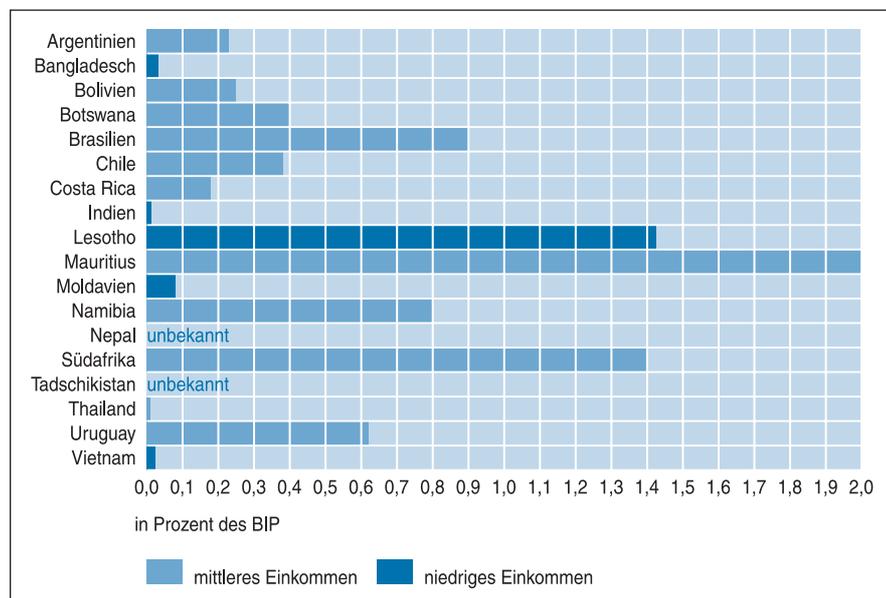
„Fahrpläne“ und spezifische Ziele. Den Regierungen bereitete die Finanzierung und Umsetzung dieser egalitären Programme Schwierigkeiten, da Unternehmen und wohlhabende Bürger gleichzeitig Steuererleichterungen forderten. Daraus entstanden Konflikte und Schwierigkeiten, die die Regierungen zukünftig vermeiden wollten: So verweigerten sich sowohl die reichen wie armen Länder weiteren bindenden Verpflichtungen vor allem gegenüber einer alternden Bevölkerung, die als potenziell sehr kostenträchtig betrachtet wurden. Regierungen wollten von NRO oder Bürgern nicht namentlich dafür angeprangert werden, dass sie den MIPAA-Plan nicht umgesetzt hatten.

Während der Verhandlungen in Madrid versuchten einige Delegationen, jeden einzelnen Artikel so weit wie möglich zu verwässern und sprachlich unverbindlich zu halten. Washington und die amtierende Bush-Regierung bestanden lautstark auf unverbindlichen Regelungen. Die Regierungen widersetzten sich den Forderungen der NRO nach stärkeren Formulierungen und die meisten Delegationen wollten nicht, dass die Bereitstellung zusätzlicher Mittel auch nur erwähnt wurde. Letztlich einigten sich die Regierungen auf die Überprüfung der Implementierung des Plans durch die Kommission für Soziale Entwicklung mit Hilfe des UN-Sekretariats nach fünf Jahren.

„Überprüfung von unten“ ersetzt keine Verträge

In der Folgezeit entwickelten die Mitarbeiter des UN-Sekretariats einen „Ansatz von unten nach oben“, der so gestaltet war, dass Konfrontationen aufgrund namentlicher Anprangerung vermieden wurden. Man umging die Zuständigkeit der Regierungen und überließ die Last der Überprüfung den älteren Menschen sowie ihren mutmaßlichen Basisorganisationen vom

Grafik 1: Anteil des BIP für Renten – Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen



Quelle: HelpAge International

⁴ „African Governments Take Action on Social Protection“, HelpAge International News, Sambia, 28. März 2006. Siehe www.globalaging.org/pension/world/2006/helpagepensionsafrica.htm.

„unteren Ende der Gesellschaft“. Von diesen Menschen und Organisationen wird nun erwartet, dass sie sich weitere Partner suchen, Dienstleistungen organisieren, Interessen vertreten, Programme entwickeln, Regierungen unter Druck setzen und die Bedürfnisse alter Menschen artikulieren. Im besten Fall würden ältere Personen und ihre Verbündeten politische Maßnahmen vorschlagen, auf die Regierungen wohlwollend reagieren. Der Plan verlagert einen Großteil der Verantwortung vom Staat auf die „Zivilgesellschaft“. In Anbetracht der bescheidenen Ressourcen der meisten betroffenen Gruppen und fehlender lokaler Organisationen dieser Art im Allgemeinen verzögert dieser Ansatz jegliches Handeln. Der Verzicht darauf, ein verpflichtendes internationales System der Berichterstattung und Überprüfung einzuführen, trägt dazu bei, dass das Abkommen bei Regierungen, NRO und sogar den UN selbst wenig bekannt ist.

Trotzdem haben einige Länder, vor allem arme Länder, Fortschritte zu verzeichnen. 2002 beschloss Bolivien, bessere alters- und geschlechtsrelevante Daten zu erheben, damit das Programm der Sozialrenten gerechter funktionieren kann. 2003 verpflichtete sich Uganda zur Entwicklung eines Sozialrentensystems und entschied, dass sich alle Ministerien mit Fragen der Ernährung und Gesundheit älterer Menschen befassen müssten. Tansania setzte sich zum Ziel, die Sozialrenten auf 40 Prozent seiner älteren Bürger auszudehnen. Die NRO-Kampagnenarbeit trug zu diesen Fortschritten bei. In Bangladesch nahm sich die „Monitoring“-Gruppe der älteren Menschen 2005 die Regierung vor, weil diese die Altersbeihilfe nicht an alle anspruchsberechtigten älteren Menschen gezahlt hatte: Schließlich erweiterte die Regierung den Kreis der Empfänger um 300.000 Menschen.⁵

In der Zeit nach der Madrider Konferenz forderten die Regionalen Wirtschafts- und Sozialkommissionen der UN die Regierungen auf, nationale Altersprogramme aufzulegen und Daten, Ressourcen und Berichter-

stattung zu verbessern. Besonders aktiv waren die Kommissionen in Asien, Lateinamerika und Europa. Das UN-Altersprogramm in New York bemühte sich um Sondermittel aus den Töpfen der UN und arbeitete mit anderen UN-Stellen zusammen, um in einer Reihe von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen Regierungsmitarbeiter auszubilden. Die UN unterstützten jene Länder vor Ort, die nationale Alterspläne entwickeln. Im Februar 2008 wird die Kommission für Soziale Entwicklung überprüfen, wie Regierungen den MIPAA-Plan umgesetzt haben. Auch dann bietet sich eine weitere Gelegenheit, die Dinge nach vorne zu bringen.

Wie geht es weiter?

Das fünfjährige Experiment mit dem MIPAA hat den Blick für nützliche Programminitiativen geschärft und einigen Ländern das Potenzial ihrer alternden Bevölkerung deutlich werden lassen. Es bleibt aber noch viel zu tun. Auch wenn der Prozess der UN-Überprüfungen Schwächen hat, zwang die globale Armutskrise sowohl Regierungen als auch internationale Regierungsinstitutionen, ihre Politik stärker auf soziale Absicherung auszurichten. Erst vor kurzem, im Mai 2007, versprachen die Arbeitsminister der G8, sich um „die notwendige Entwicklung sozialer Sicherheit“ und um „internationale Arbeitsnormen“ zu kümmern.⁶ In vielen reichen Ländern sehen die Regierungen eine soziale Absicherung inzwischen als positiven Faktor, der neuen politischen Spielraum für Sozialrenten und andere Formen sozialer Absicherung älterer Menschen eröffnet.

In diesem Zusammenhang könnte es den UN vielleicht gelingen, politische Programme für eine allgemeine soziale Absicherung älterer Menschen zu entwickeln. Möglicherweise sind Regierungen sogar bereit, in einem neuen verbindlichen Abkommen ein entsprechendes Mandat zu erteilen. Eine UN-Konvention für ältere Menschen könnte uns diesem Ziel näher bringen. Menschen aller Altersgruppen würden erkennen, dass die Absicherung ihrer Großeltern und Eltern

im späteren Leben auch ihren eigenen Schutz bedeutet. Ein gesundes und langes Leben, ausreichende Ernährung sowie der Zugang zu medizinischer Versorgung sollte für alle Menschen selbstverständlich sein. Auf der Grundlage der modellhaften Madrider Empfehlungen könnte eine Konvention erhebliche Fortschritte in diese Richtung ermöglichen.

Befürworter sozialer Rechte in armen und reichen Ländern müssen sich in einer Bewegung zusammenschließen und eine UN-Konvention für ältere Menschen einfordern. Für ein solches Dokument, das Allen das Recht auf soziale Sicherheit garantiert, brauchen wir die Erfahrung und Mitarbeit aller Völker und Regionen. Bis dahin können die Befürworter dazu beitragen, dass MIPAA einem größeren Kreis bekannt wird und dass dies als Ansatzpunkt für die Umsetzung einer UN-Konvention genutzt wird. Die Regierungen von 159 Ländern sind 2002 bestimmte Verpflichtungen gegenüber älteren Menschen eingegangen – man sollte sie beim Wort nehmen.

Susanne Paul ist Vorsitzende und Gründerin der Initiative „Global Action on Aging“ (GAA), einer Organisation, die sich für das soziale und wirtschaftliche Wohl älterer Menschen weltweit einsetzt. Sie arbeitet seit 1984 zu globalen Themen des Alterns in der UN/NRO-Gemeinde in New York.

Alischa Kugel ist bei GAA für die Programmkoordination zuständig und hat seit 2004 Forschungs- und Informationsmaterial zur Umsetzung von MIPAA entwickelt.

⁵ „Guidelines for Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, Bottom-up Participatory Approach“, UN-Wirtschafts- und Sozialabteilung, New York 2006, S. 36-49.

⁶ *Shaping the Social Dimension of Globalization*“, Mai 2007, S. 1,4. www.globalaging.org/elderrights/world/index.htm#articles4.