

Prof. Dr. Katharina Müller¹

Soziale Sicherungssysteme in den Ländern des Südens im Wandel

Zusammenfassung des Vortrags bei der internationalen Fachtagung „Soziale Sicherungssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern“ von DGVN und GTZ in Berlin, 18.-19. September 2007

Einführung

Systeme sozialer Sicherung sollen gegen die wichtigsten Lebensrisiken wie Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit und Tod des Ernährers schützen. Solchen Risiken sind alle Menschen im Laufe ihres Lebens ausgesetzt. Über die Hälfte der Weltbevölkerung ist jedoch nicht dagegen abgesichert. Dies gilt v.a. für Menschen im Süden (Afrika, Asien und Lateinamerika). Dieser Vortrag geht der Frage nach, warum das so ist. Wie sehen die Systeme sozialer Sicherung im Süden aus, welchen Herausforderungen und welchen Wandlungstendenzen unterliegen sie?

Hauptmerkmale von sozialer Sicherung im Süden

Die in den Ländern des Südens existierenden Systeme sozialer Sicherung weisen seit vielen Jahrzehnten die folgenden drei Hauptmerkmale auf:

1. Sie haben eine multiple Struktur, d.h. verschiedene Sicherungssysteme – traditionelle und moderne, staatliche und private – koexistieren im Süden nebeneinander.
2. Sie sichern nur einen Teil der Lebensrisiken ab. Im Süden existieren formelle Sozialsysteme v.a. in den Bereichen Gesundheitswesen und Alterssicherung, nur selten aber Institutionen in den Bereichen Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung, Unfall und Tod der Ernährerin, so dass diese Risiken ungesichert bleiben.
3. Sie sichern nur einen Teil der Bevölkerung ab. Formelle Systeme schließen in den Ländern des Südens v.a. die ländliche Bevölkerung und den informellen Sektor aus. Besonders häufig sind Frauen ausgeschlossen, die seltener als Männer ihre Erwerbsbiographien in einem formellen Beschäftigungsverhältnis verbringen. Bei familialen und informellen Systemen können Menschen ohne soziale Bindungen bzw. mit niedrigem sozialen Status durchs Netz fallen.

Familiale und informelle Solidarnetzwerke im Wandel

Familiale und informelle Solidarnetzwerke sind im Süden bis heute die wichtigste – und für die meisten Menschen auf dieser Welt die einzige – Sicherungsform. Wichtige Grundprinzipien und -funktionen dieser Netzwerke sind die Reziprozität, das Pooling von Einkommensrisiken und die Erfüllung von interpersonalen und intertemporalen Sicherungsaufgaben. Als mögliche Träger solcher Solidarnetzwerke kommen Familie und Verwandtschaft, Klientelbeziehungen, kommunale und religiöse Strukturen sowie auf ethnischer Zugehörigkeit basierende Kollektive infrage.

Die klassischen Merkmale sozioökonomischer Modernisierung – Industrialisierung und Urbanisierung – führten in den Ländern des Südens nicht nur zu umfassender Arbeitsmigration, sondern auch zu einem Wandel sozialer Normen, einer Lockerung familiärer Bindungen und der Institutionalisierung der Kernfamilie. Dieser gesellschaftliche Strukturwandel stellt in den Entwicklungsländern die Tragfähigkeit der bestehenden familialen und informellen Versorgungsstrukturen infrage.

Demographische Faktoren stellen eine weitere Herausforderung dar. Bereits jetzt leben knapp zwei Drittel der über 60jährigen in Entwicklungsländern. Im Jahre 2010 wird auch die Mehrzahl der Hochaltigen dort leben. Zwar ist der Alterungsprozess im Süden bisher noch nicht so weit fortgeschritten wie im Norden, doch vollzieht sich der demographische Übergang mit deutlich höherer Geschwindigkeit. Somit sind auch die den dortigen Gesellschaften abverlangten Anpassungsleistungen höher.

¹ Hochschule Mannheim, Fakultät für Sozialwesen, Windeckstr. 110, 68163 Mannheim. E-Mail: katharina.mueller@hs-mannheim.de

Eine demographische Besonderheit weist Subsahara-Afrika auf: In einigen Staaten der Region, die stark von der HIV/AIDS-Pandemie bzw. von kriegerischen Auseinandersetzungen betroffenen sind, sinkt die Lebenserwartung. Gerade die Kohorten im Erwerbsalter sind stark dezimiert. Sie können traditionelle Versorgungsaufgaben also nicht im bisherigen Umfang wahrnehmen bzw. sind selbst auf Versorgung angewiesen.

Gleichzeitig mit der schleichenden Erosion der bestehenden familialen und informellen Versorgungs- und Sicherungsstrukturen hat sich der Bedarf an sozialer Sicherung also erhöht.

Formelle Systeme sozialer Sicherung im Wandel

Die formellen Systeme sozialer Sicherung, die in den Ländern des Südens existieren, unterlagen im zurückliegenden Vierteljahrhundert zahlreichen Wandlungsprozessen, von denen die wichtigsten im Folgenden näher erläutert werden.

Vom Ausbau zum Abbau

In der ersten und v.a. der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden in den Ländern des Südens formelle Systeme sozialer Sicherung eingeführt. In *Lateinamerika* waren die Bismarck'schen Versicherungssysteme Vorbild. Allerdings spiegelt die Genese der Sozialsysteme die herrschenden Legitimierungs- und Integrationsformen wie Populismus und Korporatismus wider. So wurden die einflussreichsten Gruppen, v.a. Militärs, Gewerkschaften in Schlüsselsektoren und Staatsangestellte, zuerst und am besten abgesichert, während die schwächeren Gruppen bis heute kaum abgesichert sind (v.a. Hausangestellte, Landarbeiter und der informelle Sektor). In *Afrika* und *Asien* liegen die Anfänge der formellen Sozialsysteme noch in der Kolonialzeit. Der Ausbau der sozialen Sicherung erfolgte in beiden Regionen eher fragmentarisch, so dass heute v.a. der formelle Sektor und die städtische Bevölkerung Nutznießer sind.

In den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts kam es in vielen Ländern des Südens hingegen zu umfassendem Sozialabbau. Den Auslöser hierfür bildeten die häufig sehr einschneidenden Struktur Anpassungsprogramme, die von IWF und Weltbank als Reaktion auf dramatische Wirtschafts- und Schuldenkrisen initiiert wurden.

Vom Universalismus zum Targeting

In den 1980er Jahren war der periphere Wohlfahrtsstaat ohnehin längst unter Beschuss geraten. Kritiker bemängelten nicht nur die städtische Schlagseite („urban bias“) der formellen Sicherungssysteme, sondern auch deren stratifizierten Universalismus, ein Abbild der sozialen Schichtung. Viele Entwicklungsländer boten zum Zwecke des *credit claiming* z.B. breit gestreute Lebensmittelsubventionen und ein kostenloses Bildungs- und Gesundheitswesen auf. Inmitten von Wirtschaftskrisen und Struktur Anpassung erodierte allerdings die finanzielle Basis der Sozialsysteme im Süden, und zur sozialen Abfederung der Struktur Anpassungsprogramme erfolgte ein Paradigmenwechsel hin zum Targeting. Erklärtes Ziel war es nun, durch „treffsichere“ Transfers die Ärmsten der Armen zu erreichen. Gleichzeitig war aber auch ein ideologischer Wandel hin zum residualistischen Sozialstaat zu beobachten, der staatliche Sozialpolitik nur noch für diejenigen vorsah, die nicht privat vorsorgen können.

Vom Staat zum Markt

An die Struktur Anpassungsprogramme der 1980er Jahre schlossen sich die Strukturreformen der 1990er Jahre an, die bald als „Konsens von Washington“ bekannt wurden. Fester Bestandteil der neuen marktorientierten Politik war der Umbau der formellen Sozialsysteme. Im neuen liberalen *welfare regime* galt Eigenverantwortung als zentrale regulative Idee, und von privatwirtschaftlichen Organisationen wurden prinzipiell bessere Ergebnisse erwartet als von staatlichen. Die Privatisierung von Sozialsystemen ist besonders im Bereich der Alterssicherung ausgeprägt, wo es in einer Vielzahl von Staaten des Südens und des Ostens inzwischen zum Übergang vom staatlichen Umlagesystem zu privatwirtschaftlichen, kapitalgedeckten Pensionsfonds kam. Im Gesundheitswesen ist ebenfalls vielerorts eine Teilprivatisierung zu beobachten, die mit privaten Krankenversicherungen, verstärkten Zuzahlungen der Patienten („out-of-pocket payments“) und privaten Gesundheitsdienstleistern die Finanzierungs- und die Leistungserbringungsseite gleichermaßen betrifft.

Von der Steuerfinanzierung zur Beitragsfinanzierung

Seit einigen Jahren ist eine Tendenz zur Stärkung von Versicherungslösungen in den Sozialsystemen des Südens zu beobachten. Der veränderte Finanzierungsmodus findet sich im Gesundheitswesen,

aber auch in der Alterssicherung. Hierbei kann es sich sowohl um eine mögliche Begleiterscheinung der Privatisierung als auch um einen finanzierungstechnischen Paradigmenwechsel bei Beibehaltung eines staatlichen Systems handeln. So trat die soziale Krankenversicherung in einigen Ländern an die Stelle des staatlichen Gesundheitsdienstes (z.B. Afrika, Transformationsländer).

Offene Fragen, die diese Finanzierungsreform aufwirft, beziehen sich sowohl auf die möglichen Auswirkungen auf Ownership und Governance (vermutlich eher positiv) als auch auf mögliche Konsequenzen für Pooling und Deckungsgrad (je nach Ausgestaltung möglicherweise eher negativ). Berücksichtigt man das verstärkte internationale Interesse an einer nicht beitragsfinanzierten Grundsicherung, so gilt der Trend hin zur Beitragsfinanzierung allerdings nicht uneingeschränkt.

Vom „trickle down“ zum Humankapital

Die Modernisierungstheorie war noch davon ausgegangen, dass Wirtschaftswachstum die beste Armutsbekämpfung sei, da durch den sog. „trickle down“ nicht nur der Lebensstandard der Eliten, sondern auch der Masse der Bevölkerung verbessert werde. Die neue Wachstumstheorie popularisierte hingegen den Begriff des „Humankapitals“. War Konsumverzicht zugunsten von (Sach-)Investitionen lange Zeit das neoklassische Leitmotiv gewesen, so begann sich nun die Überzeugung durchzusetzen, dass Wirtschaftswachstum ohne die produktivitätssteigernden Investitionen in Bildung und Gesundheit nicht nachhaltig sein kann – eine erste Aufwertung von Sozialpolitik auch im Süden, die damit ihre rein residuale Rolle verlor.

Von der sozialen Sicherung für wenige zur Absicherung vieler?

Die von der Weltgemeinschaft im Jahre 2000 verabschiedeten Millenniumsziele (MDGs) unterstreichen gegenwärtig die sozialen Problemlagen in Entwicklungsländern. Vor allem MDG 1 (Ausrottung von extremer Armut und Hunger), MDG 4 (Reduzierung der Kindersterblichkeit), MDG 5 (Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern) und MDG 6 (Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria) können als Auftrag an die Sozialpolitik verstanden werden. In diesem Zusammenhang kam es in jüngster Zeit zu einem internationalen Bedeutungsgewinn von sozialer Sicherung im Süden. Dem unzureichenden Deckungsgrad der dort existierenden formellen Systeme wird gegenwärtig besondere Beachtung geschenkt. Jüngste Initiativen umfassen etwa die Versöhnung von Universalismus und Targeting am Beispiel der nicht beitragsfinanzierten Renten bzw. der sozialen Grundsicherung, die von der ILO initiierten „Campaign on Social Security and Coverage for All“ und „Global Social Trust“ sowie der Schritt von der vorbehaltlosen Privatisierung zu einem pluralistischeren Konzept im modifizierten Alterssicherungsmodell der Weltbank.

Schlussbemerkungen

Im Zentrum dieses Vortrags stand der Wandel der sozialen Sicherungssysteme in den Ländern des Südens. Dabei wurden zwei Arten von Wandlungstendenzen unterschieden: zum einen die veränderten Rahmenbedingungen für Sozialsysteme im Süden – v.a. Modernisierungsprozesse und demographische Veränderungen, die sowohl traditionelle als auch moderne Sicherungssysteme betreffen; zum anderen die Veränderungstrends innerhalb der Sozialsysteme im Süden und im Diskurs relevanter internationaler Akteure. Hier zeichnet sich trotz aller Experimente und Innovationen bisher kein Königsweg ab.

Es dürfte deutlich geworden sein, dass der Ausschluß der Hälfte der Menschheit von sozialer Sicherung vor allem Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse und politischer Strukturen ist. Sowohl für die Analyse als auch für die Reform der sozialen Sicherungssysteme im Süden erweist sich also die politische Ökonomie als wichtig. Die Wandlungsprozesse der letzten 25 Jahre sind ohne den Einfluß politischer Akteure im In- und Ausland nicht zu erklären, und die jüngsten Initiativen zur Stärkung der sozialen Sicherungssysteme in den Ländern des Südens müssen diese Erkenntnisse berücksichtigen.

Soziale Gerechtigkeit hat viele gesellschaftliche Voraussetzungen und ist keineswegs nur eine Frage effizienter institutioneller Lösungen. Internationale Initiativen bleiben wirkungslos, solange auf nationaler Ebene keine starken Bündnispartner gefunden werden („ownership“). Darüber hinaus ist zu fragen, welche politischen Blockaden es gegen eine Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme gibt. Wird es den neuen Sozialleistungen gelingen, gegen Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte der systemischen Exklusion und strukturellen Gewalt anzukommen? Die neuen Initiativen zur Stärkung der sozialen Sicherung in den Ländern des Südens werden sich daran messen lassen müssen, ob es diesmal gelingt, Sicherungsformen für viele zu schaffen und diese dauerhaft zu verankern.