

Staatliche Sozialpolitik in Entwicklungsländern. Sozialethische Überlegungen

Matthias Möhring-Hesse

Einleitung

In der auf dem Weltsozialgipfel von Kopenhagen verabschiedeten 20/20-Initiative wurde die staatliche Verantwortung für sozialstaatliche Leistungen, insbesondere für Leistungen im Bereich der sozialen Grunddienste anerkannt - und zwar nicht nur von den Entwicklungsländern sondern auch von den Geberländern¹. Kaum war das Dokument unterschrieben, wurden jedoch gerade bei den Geberländern Vorbehalte laut: In den Entwicklungsländern würden aktive Sozialstaaten die traditionellen und informellen Sicherungssysteme zerstören; sie würden die Eigeninitiative und Selbsthilfepotentiale der Menschen „vor Ort“ erdrücken. Entsprechende Bedenken werden auch im bundesdeutschen Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gehegt und gepflegt² - wohl nicht zuletzt deshalb, weil sie zur Sozialpolitik der Bundesregierung „im eigenen Land,“ passen. Diese kann nun wahrlich nicht überzeugen³ - was allerdings noch kein Grund dafür ist, in entwicklungspolitischen Zusammenhängen sozialstaatlichen Sicherungssystemen zu vertrauen.

Was spricht für einen Sozialstaat?

In dem Maße, wie zumindest bestimmte Bereiche der gesellschaftlichen Produktion und Distribution marktwirtschaftlich organisiert wurden, wurden in den meisten Entwicklungsländern - vor allem in den lateinamerikanischen und etwas später auch in den asiatischen Ländern - sozialstaatliche Sicherungssysteme etabliert bzw. ausgebaut - zumeist nach Vorbildern aus den frühindustrialisierten Gesellschaften. So bestehen in den Entwicklungsländern im wesentlichen erwerbsarbeitszentrierte Systeme der sozialen Sicherung, also Sicherungssysteme, die an ein vertraglich geregeltes Beschäfti-

¹ UN 1995, Aktionsprogramm Paragraph 88

² vgl. BMZ o.J., 56-60; BMZ 1996

³ Hengsbach/Möhring-Hesse 1995

ungsverhältnis im - wie es in der neueren entwicklungspolitischen Literatur häufig, wenn auch wenig präzise heißt - formellen Sektor gekoppelt sind. Diese staatlichen Sicherungssysteme dienen nicht der Armutsbekämpfung. Das Gegenteil davon gilt zumeist: Weil gebunden an ein vertraglich geregeltes Beschäftigungsverhältnis erreichen die staatlichen Sicherungssysteme die Armen zumeist nicht. Sie begünstigen statt dessen die bereits privilegierten Bevölkerungsteile, vor allem die beim Staat und deren Institutionen Angestellten. Zudem werden diese Sicherungssysteme oftmals über Steuern finanziert - und damit auch aus den Taschen der Armen, die selbst nicht in den Genuß des von ihnen mitfinanzierten Sozialstaates kommen.

Unter der Maßgabe der Armutsbekämpfung ist also Skepsis gegenüber staatlicher Sozialpolitik angebracht. Aber Sozialpolitik ist nicht nur staatliche Sozialpolitik. Im Gegenteil: In den meisten Entwicklungsländern werden Existenzrisiken weit aus mehr durch solidarischen Ausgleich innerhalb gesellschaftlicher Gruppen, nämlich von Familien sowie Mehrgenerationen- und Mehrfamilienverbänden, aber auch von Nachbarschaften, Dorf- und Stammesgemeinschaften oder religiösen Gruppen abgesichert. Grundlage dieser Form der sozialen Sicherung sind überlieferte Verpflichtungen, die die Mitglieder der jeweiligen Gruppierungen immer dann in Anspruch nehmen können, wenn sie selbst traditionelle Verpflichtungen erfüllen (können). Auf dieser Grundlage bestehen z.T. recht komplexe Sicherungssysteme. Der über sie laufende Ausgleich von Geben und Nehmen erfolgt sowohl intertemporal (auch zwischen Generationen) sowie interpersonal, nur selten jedoch interregional. In vielen Entwicklungsländern sind neben diesen traditionellen Sicherungssystemen auch informelle Formen der sozialen Sicherung entstanden - und zwar in der Regel durch Selbsthilfe - etwa in Form von genossenschaftlichen Zusammenschlüssen und Selbsthilfegruppen, als Spar- und Kreditvereine oder kulturelle Vereinigungen. Derartige Systeme der sozialen Sicherung basieren zumeist auf der gleichen Betroffenheit ihrer Mitglieder durch bestimmte Existenzrisiken, sind aber zumeist kleinregional gebunden⁴. Wenn auch die Leistungsbilanz solcher Unterstützungsnetze beeindrucken kann, unter der Perspektive der Armutsbekämpfung „versagen“ aber auch die traditionellen und informellen Sicherungssysteme. Während die traditionellen Systeme häufig an den gegenwärtigen Ursachen der Verarmung, insbesondere an den Folgen marktwirtschaftlicher Modernisierung scheitern, sind die von Armut besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen in die informellen Sicherungssysteme zumeist nur wenig bis gar nicht integriert.

⁴ vgl. als Überblick FES Hrsg. 1996

Trotz der manchmal betriebenen Idealisierungen: Mit der Armutsbekämpfung sind traditionelle und informelle Sicherungssysteme allein überfordert. Deswegen scheint die erneute Rückfrage nach staatlicher Sozialpolitik durchaus angebracht. Einmal vorausgesetzt, es gibt in einem Entwicklungsland einen funktionierenden Staat und damit vorausgesetzt, es existieren staatliche Institutionen, die Aufgaben der sozialen Sicherung übernehmen und den dazu notwendigen solidarischen Ausgleich zwischen den Bürgern organisieren können: Was spricht eigentlich dafür, diesem Staat - wie einst in den frühindustrialisierten Gesellschaften - die soziale Absicherung von Existenzrisiken seiner Bürger anzuvertrauen?

Die Antwort scheint banal: Für den Sozialstaat spricht vor allem die Macht, über die der Staat innerhalb einer Gesellschaft verfügt - und die er deshalb für sozialpolitische Belange einsetzen kann. Nur der Staat kann über das Instrument des Rechts Pflichten und Rechte zwischen den Staatsbürgern verbindlich aufteilen und auch gegen deren Widerstand durchsetzen. Dadurch ist er in der Lage, seine Bürger sowie die auf seinem Territorium agierenden Akteure über Steuern oder Beiträge an der Finanzierung seiner Aufgaben zu beteiligen - und zwar mehr oder weniger autonom nach eigener Maßgabe.

Wird diese Kompetenz staatlicher Herrschaft für sozialpolitische Belange genutzt, kann der für jede soziale Sicherung notwendige Ausgleich zwischen Geben und Nehmen auf eine normativ schwache Grundlage gestellt werden, nämlich auf die Basis gleicher Staatsbürgerschaft bzw. sogar auf die Basis der simultanen Anwesenheit im gleichen Staatsterritorium. Ansprüche der sozialen Sicherung bestehen dann nicht zwischen Mitgliedern wertgebundener Gruppierungen oder kleinflächiger Selbsthilfegruppen, sondern zwischen Staatsbürgern oder Einwohnern. Deren Rechte und Pflichten sind rechtlich mehr oder weniger eindeutig geregelt; über die maßgebliche Interpretation dieser Regeln entscheiden damit beauftragte Institutionen, nämlich sozialstaatliche Bürokratien sowie die staatlichen Einrichtungen der Rechtsprechung. Auf diesem Wege werden die einzelnen von kognitiven Lasten befreit zu erkennen, warum sie aus welchen Gründen mit welchen Menschen welche Existenzrisiken durch sozialen Ausgleich absichern. In sozialstaatlich organisierten Ausgleichssystemen ist die Durchsetzung eigener Rechte einklagbar; die Durchsetzung von Pflichten wird dagegen professionell verantwortet. Für die einzelnen entfällt damit die Zumutung sozialer Kontrolle. Gleichzeitig wird ihre freiwillige Solidaritätsbereitschaft deutlich entlastet, da sie sich in ihren Rechten und Pflichten der staatlichen Herrschaft unterwerfen, die sie nur noch im Großen und Ganzen, nicht aber in jedem Einzelfall akzeptieren müssen bzw. können.

Unter der Regie des Staates läßt sich der soziale Ausgleich über weite Strecken von Raum und Zeit sowie über die Grenzen partikularer Gruppierungen hinaus organisieren. Somit kann über den Sozialstaat die soziale Absicherung verallgemeinert werden - und zwar auf alle Bürger oder Einwohner. Auf diesem Wege können auch die Existenzrisiken derjenigen aufgefangen werden, die entweder nicht in traditionelle und informelle Sicherungssysteme integriert sind oder deren Existenzrisiken durch diese Sicherungssysteme nicht abgesichert werden. Da sich der Sozialstaat des Mediums des Rechts bedienen kann, können die von ihm organisierten Sicherungssysteme eine größere Stabilität und damit Verlässlichkeit aufweisen, ohne dabei die notwendige Flexibilität gegenüber veränderten gesellschaftlichen Bedingungen verlieren zu müssen. In dem Maße, wie deshalb bestimmte Bereiche der sozialen Sicherung sozialstaatlichen Systemen überlassen werden, können die einzelnen sowie ihre wertgebundenen Gruppierungen von Problemen der Existenzsicherung entlastet - und damit ihre Energien, Kompetenzen und Selbsthilfepotentiale für andere Leistungen freigesetzt werden. Schließlich erlaubt der über den Staat organisierte soziale Ausgleich eine deutlich stärkere „Umverteilung“ von wirtschaftlichen Ressourcen, als es dies den traditionellen und informellen Sicherungssystemen möglich ist. Dies vor allem deshalb, weil ein Staat auch diejenigen Akteure zur Finanzierung sozialpolitischer Aufgaben heranziehen kann, die sich weder an gemeinsame Werte gebunden wissen, noch auf Grund gleicher Betroffenheiten Solidarität üben. Daß der Staat über die Grenzen von wertgebundenen Gruppierungen oder von Selbsthilfegruppen hinaus seine Bürger für sozialpolitische Aufgaben heranziehen kann, läßt sich auch zur Armutsbekämpfung bzw. -vermeidung nutzen.

Warum sind Staaten sozial?

Naiv wäre es, an einen Staat sozialpolitische Aufgaben nur deshalb zu adressieren, weil er doch das Gemeinwohl in einer Gesellschaft vertreten soll. Kein Staat jedenfalls vertritt von Hause aus das Gemeinwohl, auch nicht die Staaten in den demokratischen Gesellschaften Westeuropas. Im Gesamtzusammenhang einer Gesellschaft vertritt ein Staat statt dessen nur das „Interesse an sich selbst“ (Claus Offe) oder in einer weniger systemorientierten Sprache: Auch die Akteure staatlicher Herrschaft verfolgen zunächst einmal ihre eigenen Interessen. Gerade wenn es darum geht, dem Staat normativ begründete Aufgaben aufzuerlegen, ist es ratsam, ihm kein anderes, kein moralisch höherwertiges Interesse zu unterstellen.

Der Staat ist ein Funktionssystem der Gesellschaft - zuständig für verbindliche Entscheidungen und deren Durchsetzung, gleichzeitig angewiesen auf die Loyalität seiner Bürger. Verbindliche Entscheidungen zu setzen und durchzusetzen, ist sein Geschäft. Aber welche Probleme er dabei bearbeitet, darin ist der Staat keineswegs autonom. Viel mehr muß er auf gesellschaftliche Verwerfungen und Krisen reagieren, sie gleichsam zu eigenen Problemen machen und sie als solche bewältigen. Zudem ist der Staat auf die freiwillige Zustimmung seiner Bürger und Einwohner angewiesen, denn allein mit polizeilicher Gewalt kann sich kein Staat dieser Erde dauerhaft halten. Um aber die notwendige Legitimität zu erreichen, kann ein Staat nicht von den Interessen seiner Bürger absehen, sondern muß sie in irgendeiner Form „bedienen“. Im „Interesse an sich selbst“ macht sich der Staat die Interessen seiner Bürger zu eigen. Diese Kopplung staatlicher Herrschaft an gesellschaftliche Probleme sowie an gesellschaftliche Interessen wurde in demokratischen Gesellschaften institutionalisiert - mit dem Ziel, die Einflußmöglichkeiten der Bürger auf die staatlichen Entscheidungen zu stärken und auf Dauer zu stellen.

Weil staatliche Herrschaft an die Gesellschaft rückgebunden bleibt, können allgemeine Interessen in staatliche Entscheidungen einfließen. Und je umfassender die verschiedenen Akteure in den gesellschaftlichen Prozessen der Meinungs- und Willensbildung ihre je eigenen Interessen vertreten können und folglich die öffentliche Meinung die allgemeinen Interessen aller verkörpern kann und weiterhin: je stärker die Akteure staatlicher Herrschaft an öffentlichen Meinungen gebunden werden, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Staat im Sinne allgemeiner Interessen handelt, aus dem „Interesse an sich selbst“ handeln muß. Demokratische Strukturen sind mithin Voraussetzung dafür, daß ein Staat bei seinen Geschäften die allgemeinen Interessen seiner Bürger berücksichtigt.

Stellt man das „Interesse des Staates an sich selbst“ in Rechnung, läßt sich realistisch begreifen, warum Staaten in welchem Umfang sozialpolitische Ausgaben übernehmen (vgl. Vobruba 1983). Probleme ihrer Existenzsicherung machen Akteure gesellschaftlich manifest und werben öffentlich für bestimmte staatliche Leistungen der sozialen Sicherung. In Prozessen der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung suchen sie zu überzeugen und auf diesem Wege politische Mehrheiten zu gewinnen. In dem Maße, wie ihnen dieses gelingt, werden ihre sozialstaatlichen Forderungen für die Akteure staatlicher Herrschaft zum Problem. Um ihre Herrschaft zu sichern, sehen sie sich gezwungen, sich den mehrheitlich problematisierten Verwerfungen „anzunehmen“, bestimmte Probleme der Existenzsicherung als soziale Pro-

bleme anzuerkennen und darüber hinaus deren Bearbeitung als staatliche Aufgabe zu übernehmen. Sozial wird also ein Staat dadurch, daß ihm sozialpolitische Anliegen derart zu eigenen Problemen gemacht werden, daß er sich gezwungen sieht, sich diesen Anliegen zu unterwerfen und in der Folge bestimmte Leistungen der sozialen Sicherung in seinen Leistungskatalog aufzunehmen.

Gelingt es den Akteuren staatlicher Herrschaft dagegen, bestimmte Verwerfungen den Betroffenen als deren eigene (individuelle, familiäre etc.) Sicherungsprobleme zuzuweisen bzw. die an den Staat adressierten Leistungsansprüche zu ignorieren, wird ein Staat auch keine sozialpolitische Verantwortung übernehmen. In der Regel gelingt dies einem Staat jedoch nur selektiv: Die Akteure staatlicher Herrschaft werden die sozialstaatlichen Ansprüche derjenigen Bürger berücksichtigen müssen, die für die Sicherung staatlicher Herrschaft notwendig sind, dagegen die Interessen der als irrelevant eingeschätzten Bevölkerungsteile „links liegen lassen,“. Eine umfassende Berücksichtigung sozialstaatlicher Ansprüche setzt dagegen demokratische Strukturen voraus, wird nämlich in dem Maße wahrscheinlich, als alle Bürger vergleichbare Chancen der gesellschaftlichen Einflußnahme haben⁵.

Soziale Sicherung in den Entwicklungsländern

Die konkrete Ausgestaltung eines Sozialstaates ist davon abhängig, welche Existenzprobleme gesellschaftlich manifest und als soziale Probleme anerkannt werden. Zudem werden die sozialstaatlichen Sicherungssysteme von den dominanten Erwartungen und Einstellungen der Bürger geprägt, wie mit welchen Zielen und auf welchem Qualitätsniveau ihre Existenzprobleme staatlicherseits bearbeitet werden sollen sowie von ihrer Solidaritätsbereitschaft, die mit den Sicherungssystemen verbundenen Lasten - etwa als Steuer- und Beitragszahler - zu tragen. Weil also von lokalen Verhältnissen abhängig, läßt sich kein „best of“ sozialstaatlicher Sicherungssystem auflegen, der dann in allen Entwicklungsländern zu den gewünschten „besten“ Ergebnissen führt. Die Sozialstaaten spiegeln im Gegenteil die unterschiedlichen, in den jeweiligen Gesellschaften vorherrschenden Leitbilder und Zielperspektiven; sie beantworten unterschiedliche Problemlagen, die sich in den verschiedenen Ländern auf Grund unterschiedlicher Sozialstrukturen, geographischer Lagen oder klimatischer Bedingungen ergeben; sie spiegeln

⁵ vgl. dazu Marshall 1992

selbst bei ähnlichen Bedürfnissen und vergleichbaren Traditionen den Spielraum möglicher Lösungen, sofern sich nämlich gleiche Probleme der sozialen Sicherung durchaus auf unterschiedlichen Wegen gleichermaßen gut bearbeiten lassen. Wenn sich daher der Sozialstaat abstrakt nicht ausdenken läßt, sollen im Folgenden dennoch zwei allgemeine Überlegungen zur staatlichen Sozialpolitik in den Entwicklungsländern gewagt werden.

Gesellschaftliche Systeme sozialer Sicherung

In keiner Gesellschaft dieser Erde ist der Staat der einzige Akteur sozialer Sicherung. Wenn auch vielleicht nicht immer reflektiert, setzen daher staatliche Fürsorge- und Sicherungssysteme gesellschaftliche Systeme der sozialen Sicherung voraus oder konkurrieren zu derartigen Systemen bzw. kooperieren mit diesen oder zersetzen und zerstören diese. Dem Verhältnis von Sozialstaaten zu den nicht-staatlichen Sicherungssystemen gilt in der entwicklungspolitischen Theorie und Praxis inzwischen hohe Aufmerksamkeit. „Linke“ Entwicklungspolitiker warnen häufig vor repressiven Sozialstaaten, die basisnahe Sicherungssystem zerschlagen oder vereinnahmen. Neoliberale und konservative Geister zeichnen dagegen die Gefahr des überbordenden Sozialstaates, unter dessen Fittichen die Eigeninitiative der Bürger erlahmt. Theoretisch bestehen beiden Gefahren - und für beide lassen sich auch eindrucksvolle Beispiele finden. Doch jenseits allgemeiner Warnungen bleibt die Rolle, die der Sozialstaat im Gesamtzusammenhang der sozialen Sicherung spielen soll, unbestimmt.

Dagegen läßt sich mit dem Bild von Netzwerken staatliche Sozialpolitik plausibel in den Gesamtzusammenhang der in den Entwicklungsländern betriebenen sozialen Sicherung einordnen. Zunächst einmal betont der Begriff „Netzwerk“ die Selbstorganisation und -koordination zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, die gemeinsame Anliegen kooperativ verfolgen⁶. Um eigene Probleme zu lösen, sind sie auf die Handlungsressourcen und -potentiale der jeweils anderen angewiesen - und dies wechselseitig. Netzwerke zu knüpfen, ist für sie gemeinsam die einzige Möglichkeit, ihre eigenen Probleme zu bewältigen. Damit sie funktionieren und die gewünschten Resultate erbringen, brauchen sie ein Mindestmaß an wechselseitigem Vertrauen und Kompromißbereitschaft zwischen allen Beteiligten, eine faire Verteilung der im Netzwerk entstehenden Lasten sowie zivile Regeln der Konfliktaustragung, schließlich auch die wechselseitige Anerkennung der

⁶ vgl. dazu Martin/Mayntz 1991; Messner 1994; ders. 1995:1344 ff.

von den Akteuren in das Netzwerk jeweils eingebrachten Handlungsressourcen und -potentiale.

Im Rahmen sozialpolitischer Netzwerke ist der Staat vor allem für die Aufbringung von Finanzen für sozialpolitische Belange sowie die Setzung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln verantwortlich. Denn darin ist ein Staat kompetent - und gesellschaftlich auch unersetzbar. Stark ist er dagegen nicht, zumindest nicht in allen Fällen bei der adäquaten Verwendung der von ihm aufgebrachten Mittel sowie bei der Durch- und Umsetzung der von ihm gesetzten Regeln. Um gesellschaftlich manifeste Existenzprobleme zu bearbeiten, sollte ein Sozialstaat statt dessen zumindest auch - auf die gesellschaftlichen Akteure setzen und ihnen Aufgaben der sozialen Sicherung „überlassen“. Dies gilt wohl vor allem immer dann, wenn es nicht um die Sicherung von Einkommen sondern um die Bereitstellung von sozialen Diensten geht. In Kooperation mit einem entsprechend vorgehenden Sozialstaat haben traditionelle und informelle Sicherungssysteme ausreichende, gleichwohl nur begrenzte Spielräume. Sie können einerseits für ihre Leistungen staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen und dadurch ihre Kompetenzen erweitern, zumindest aber stabilisieren; andererseits stehen sie unter staatlicher Kontrolle. Mit der Überantwortung sozialpolitischer Leistungen an gesellschaftliche Akteure wiederum reduziert sich der Sozialstaat keineswegs auf die Rolle des Finanziers. Denn innerhalb sozialpolitischer Netzwerke obliegen ihm weitreichende Funktionen: etwa der Koordination und Organisation des Netzwerkes, der Moderation zwischen den verschiedenen sozialpolitischen Akteuren, deren nicht nur finanzieller Unterstützung, darüber hinaus der Initiierung sozialpolitischer Aktivitäten sowie deren Orientierung, schließlich auch der Kontrolle, ob die gesellschaftlichen Akteure die ihnen im Netzwerk „überlassenen“ Leistungen auf dem abgesprochenen Niveau oder in der erforderlichen Allgemeinheit erbringen oder der Intervention, wenn bestimmte Leistungen nicht im vereinbarten Umfang erbracht werden.

Aufgaben staatlicher Sozialpolitik in Entwicklungsländern

Kein Sozialstaat dieser Welt kann sämtliche Existenzrisiken absichern, die von seinen Bürgern im Laufe ihres Lebens bewältigt werden müssen. Zur staatlichen Sozialpolitik gehört damit auch, aus der Vielzahl von absehbaren oder auch nur vorstellbaren Risiken diejenigen auszuwählen, für deren Absicherung ein Staat im Rahmen sozialpolitischer Netzwerke die Verantwortung übernimmt. Eine erwerbsarbeitsbezogene Definition - nach dem Vorbild der Sicherungssysteme in den frühindustrialisierten Gesellschaften - ist dabei für die Entwicklungsländer jedoch wenig plausibel. Denn für einen Großteil der

in diesen Ländern lebenden Menschen ist die Grundlage erwerbsarbeitszentrierter Sicherungssysteme, nämlich ein vertraglich geregelter Arbeitsplatz, der im Normalfall den Lebensunterhalt des eigenen Haushaltes gewährleistet, nicht gegeben. Daher stellt sich ihnen auch nicht als zentrales Problem, daß ihre Existenzsicherung über Erwerbseinkommen unter den Bedingungen marktwirtschaftlicher Ordnungen prinzipiell prekär bleibt. Geholfen ist ihnen deshalb auch nicht, wenn der Sozialstaat in bestimmten Fällen den Ausfall ihres Erwerbseinkommens kompensiert.

In den Entwicklungsländern leidet die große Mehrzahl der Menschen unter der Ungewißheit und Unsicherheit, ob sie am nächsten Tag genug zu essen hat, über sauberes Trinkwasser verfügt, ein Dach über dem Kopf hat oder im Krankheits- und Pflegefall und bei der Entbindung medizinisch versorgt wird. Sicher ist es dagegen für diese Mehrzahl der Menschen, daß sie keinen Zugang zu Bildung und Ausbildung, keinen Zugang zu reproduktiver Gesundheitsfürsorge, Geburtenplanung oder Aids-Vorbeugung, keinen Zugang zu Sanitäreinrichtungen sowie zu Hygieneerziehung und -ausbildung etc. finden. Die Risiken, die es in den Entwicklungsländern über Systeme der sozialen Sicherung zu bewältigen gilt, liegen also im Bereich der Grundversorgung:

Gewährleistet werden müssen die grundlegenden Gesundheitsdienste, Grundbildung sowie Nahrungsmittel, Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen, schließlich auch Gesundheitsfürsorge und Geburtenplanung - und zwar für alle Bürger. Ohne sozialstaatliche Instrumente wird es in den Entwicklungsländern kaum gelingen, die Grundversorgung für alle Bürger zu realisieren, also die erforderlichen Grunddienste in der notwendigen Allgemeinheit und Verlässlichkeit sicherzustellen und die dazu erforderlichen wirtschaftlichen Ressourcen an die notwendigen Stellen „umzuleiten“, etwa den traditionellen oder informellen Sicherungssystemen zur Verfügung zu stellen.

Relevanz staatlicher Sozialpolitik im Rahmen der Entwicklung

Landab, landauf heißt es (nicht nur) an den Stammtischen: „Erst muß der Kuchen gebacken werden, bevor er verteilt werden kann“. So jedenfalls begründet sich das allgemeine Vorurteil, daß Sozialpolitik gegenüber Wirtschaftspolitik nachrangig sei. Volkswirtschaftlich müsse erst erzeugt werden, sagt man, was dann über den Sozialstaat an Wohltaten über die Menschen ausgedossen werden könne. Doch dieses Vorurteil paßt weder für die frühin-

dustrialisierten Gesellschaften noch für die Entwicklungsländer - ganz einfach deshalb, weil die einfältige Kuchenökonomie allenfalls an Stammtischen überzeugen kann.

Zwar okkupiert ein Sozialstaat für die Sicherungs- und Fürsorgesysteme einen erheblichen Anteil des gesellschaftlich verfügbaren Volkseinkommens, an dessen Produktion er selbst in der Regel nicht, zumindest aber nicht maßgeblich beteiligt ist. Gleichwohl ist die über den Sozialstaat laufende Verteilung kein nachrangiger Sachverhalt. Dies gilt nicht nur, weil der Sozialstaat Erfordernisse einer funktionierenden Marktwirtschaft, etwa der Qualifizierung und Reproduktion von Arbeitskräften, erfüllt - und in diesem Sinne Voraussetzung für die Produktion des Volkseinkommens ist. Dies gilt auch, sofern die sozialstaatlich beeinflusste Verteilung des gesellschaftlich verfügbaren Reichtums mit über die Produktionsstruktur und das Produktionsniveau, über die Höhe der einzelnen Einkommen und deren Struktur sowie über das gesamte Einkommensvolumen mitentscheidet. In diesem Sinne handelte es sich bei Produktion und Verteilung wie bei der bekannten Henne und ihrem Ei um zwei gleichursprüngliche Sachverhalte.

Nach dem 2. Weltkrieg ist es in den frühindustrialisierten Gesellschaften gerade auch wegen der sozialstaatlichen Sicherungs- und Fürsorgesysteme gelungen, in einer lang andauernden Prosperitätsphase einen deutlich ansteigenden gesellschaftlichen Reichtum hervorzubringen und an ihm mehr oder weniger die gesamte Bevölkerung mit Wohlstandsgewinnen zu beteiligen. Gerade in diesen Gesellschaften hat sich ein „starker Sozialstaat“ als Erfordernis der wirtschaftlichen Entwicklung erwiesen. Übrigens nicht nur der wirtschaftlichen Entwicklung: Im Windschatten der wirtschaftlichen Erfolge haben sich die westeuropäischen Gesellschaften zugleich stabilisieren bzw. fort- und weiterentwickeln können. Dieser Entwicklung vorausseilend haben die Verfassungsväter und -mütter die Bundesrepublik als einen „demokratischen und sozialen Bundesstaat“ bestimmt - und damit zum Ausdruck gebracht, daß die in der Verfassung angezielte demokratische Gesellschaftsordnung sozialstaatlicher Sicherungssysteme bedarf. Die staatsbürgerliche Gleichheit kann der liberale Rechtsstaat nur dann garantieren, wenn er die Staatsbürger auch in materieller Hinsicht derart qualifiziert, daß sich aus allgemeinen Gesetzen auch gleiche Rechte ergeben können.

Würden sich die Entwicklungsländer nun weniger an den in den westeuropäischen Sozialstaaten etablierten Instrumenten sondern mehr an deren funktionalen Bedeutung für die Volkswirtschaft sowie für die demokratische Ordnung orientieren, dann erschiene ihnen Sozialpolitik im rechten Licht: als notwendiger Bestandteil auch ihrer wirtschaftlichen und politischen Entwicklung. Statt also bloß die sozialen Verwerfungen der auf Weltmarktintegration

setzenden Wirtschaftspolitik aufzufangen und ansonsten mit sozialstaatlichen Instrumenten auf kommende Zeiten wirtschaftlicher Prosperität zu warten, tragen entsprechend ausgerichtete Systeme der sozialen Sicherung zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung bei. Sozialstaatliche Aktivitäten können etwa zur Entwicklung der inländischen Nachfrage beitragen und auf diesem Wege an der Ausbildung von Binnenmärkten, einer Voraussetzung leistungsstarker Volkswirtschaften, mitwirken (vgl. etwa Elsenhans 1995). Daneben können geeignete Sicherungs- und Fürsorgesysteme auch die Demokratisierung der jeweiligen Gesellschaften vorantreiben, nämlich allen Bürgern die Möglichkeiten gesellschaftlicher Beteiligung einräumen helfen. In dem Maße, wie sozialstaatliche Instrumente die wirtschaftliche und politische Entwicklung motorisch vorantreiben helfen, gehören auch die von ihr verursachten Kosten zu den Zukunftsinvestitionen, ohne die andauernde und verlässliche Entwicklungsprozesse nicht möglich sind.

Die funktionale Bedeutung staatlicher Sozialpolitik wird durch Analysen der Entwicklungserfolge gerade der asiatischen Länder bestätigt. Nicht nur staatliche Wirtschaftspolitik und öffentliche Investitionen waren Voraussetzung für diese Erfolge, sondern auch soziale Absicherung und sozialer Ausgleich. Von besonderer Bedeutung waren Leistungen im Bereich der Grundversorgung, die nicht nur zur Erhöhung des Humankapitals in den betreffenden Ländern führte, sondern auch zur sozialen Integration beitrugen. In dem letztjährigen „Bericht über die menschliche Entwicklung“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen“ (UNDP) konnte man zwar keine automatische Verknüpfung zwischen sozialpolitischen Fortschritten und wirtschaftlichem Wachstum feststellen. Aber auf statistischer Grundlage diagnostizierte man, daß sich beide Prozesse gegenseitig verstärken. „Wenn diese Verknüpfungen stark sind, stützt menschliche Entwicklung (wirtschaftliches) Wachstum und umgekehrt. Sind sie hingegen schwach oder unterbrochen, können sie sich gegenseitig behindern“ (UNDP 79).

Negativ fällt daher im „Bericht über die menschliche Entwicklung“ das Urteil über diejenigen Länder aus, die - auf den „trickle-down-effekt“ setzend - sozialpolitische Anstrengungen auf die Zeit nach dem wirtschaftlichen Aufschwung verschoben hatten. „Im gesamten Zeitraum von 1960 bis 1992 gelang es nicht einem einzigen Land, von einseitiger Entwicklung mit langsamer menschlicher Entwicklung und raschem Wachstum in einen positiven Kreislauf einzumünden, in dem sich menschliche Entwicklung und Wachstum gegenseitig verstärken können“ (ebd. 100). Ohne bewußt betriebene So-

zialpolitik insbesondere im Bereich der Grundversorgung verbrannten in vielen Ländern sogar die kurzfristigen Wachstumserfolge wie Strohfeuer.

Statistisch wird so bestätigt, was zuvor theoretisch begründet wurde, daß nämlich eine intelligent betriebene Sozialpolitik motorisch wirtschaftliche Entwicklung antreiben kann und daß deshalb Wirtschafts- und Sozialpolitik gleich wichtige Aufgabenfelder von Staaten in den Entwicklungsländern sind. Für die Sozialpolitiker in diesen Ländern jedenfalls dürfte ein Ergebnis des Entwicklungsberichts anregend sein: „Jedem Land, das rasche menschliche Entwicklung und rasches Wachstum miteinander vereinbaren und die Kombination aufrechterhalten konnte, gelang dies durch die Beschleunigung der Fortschritte bei der menschlichen Entwicklung“ (ebd.), d.h. insbesondere durch Fortschritte bei der Grundversorgung.

Relevanz staatlicher Sozialpolitik im Rahmen der Entwicklungspolitik

Bundesdeutsche Entwicklungspolitiker wissen, können zumindest wissen, daß in den Entwicklungsländern ohne den intelligenten Einsatz sozialstaatlicher Instrumente weder wirtschaftliche Entwicklung wahrscheinlich noch Armutsbekämpfung und -vermeidung möglich sind. So wurden inzwischen seitens des zuständigen Bundesministeriums erste konzeptionelle Anstrengungen unternommen und in einem Bericht an den Deutschen Bundestag die „Förderung sozialer Sicherungssysteme (als) ein Bestandteil der Armutsbekämpfung“ (BMZ 1996:12), dem „vorrangigen Ziel deutscher Entwicklungspolitik“ (ebd.), ausgezeichnet. Fördern will die Bundesregierung insbesondere „kooperative Sicherungssysteme“, gemeint sind Spar- und Kreditvereine oder dezentrale Versicherungen, staatliche Sozialversicherungen sowie staatliche Sozialhilfesysteme. „Im Vordergrund wird im allgemeinen Beratung stehen. Abhängig von der Art der Systeme kommen auch zeitlich begrenzte finanzielle Leistungen in Betracht“ (ebd.).

Allerdings hat es auch die Bundesregierung keineswegs immer mit sozialpolitisch sensibilisierten, gar engagierten Partnern zu tun. In vielen Entwicklungsländern bleiben die Staaten weit hinter den in diesem Artikel begründeten Zielen staatlicher Sozialpolitik zurück, was allerdings nicht weiter verwundern muß. Daß ein Staat Probleme seiner Bürger bei ihrer Existenzsicherung als soziale Probleme anerkennt und in der Folge Leistungen der sozialen Sicherung übernimmt, daß er dabei nicht nur selektiv die Interessen einer be-

günstigten „Staatsklasse“ sondern die Bedürfnisse aller Bürger berücksichtigt, setzt - so wurde gesagt - die gesellschaftliche Formierung von Sozialpolitik unter demokratischen Bedingungen voraus. Auch wenn man sich in dieser Frage vor Verallgemeinerungen hüten sollte⁷: In vielen Entwicklungsländern bestehen keine demokratischen Strukturen - und zwar insbesondere nicht in den Ländern mit traditionell starken „Entwicklungsstaaten“.

Vor allem in den 60er und 70er Jahren setzte man - angeleitet durch die entwicklungspolitische Theorie - in vielen Entwicklungsländern auf den Staat. Wegen unterentwickelter Märkte und kaum vorhandener bzw. qualifizierter Unternehmer und Manager sowie angesichts der großen Vorsprungs der westlichen Industrieländer schien Entwicklung nur auf der Grundlage staatlich geplanter, initiiertes und koordinierter Anstrengungen möglich. Diese einseitig staatszentrierten Strategien sind in den meisten Ländern gescheitert: Die starken „Entwicklungsstaaten“ verfielen im Klientelismus der „Staatsklassen“, in ausufernden Bürokratien sowie der Ineffizienz staatlicher Unternehmen - und konnten deswegen bald die Kernfunktionen von „Minimalstaaten“ nicht adäquat wahrnehmen. „Der omnipräsente Staat' erwies sich als überfordert; dennoch lähmte seine Allgegenwart die übrigen gesellschaftlichen Akteure“ (Messner 1995:1338). Er erdrückte die Gesellschaft und damit auch deren Öffentlichkeit, unterband so die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Damit aber fehlen in diesen Ländern die Voraussetzungen dafür, daß sich sozialpolitische Anliegen gesellschaftlich bewähren und auf diesem Wege zu staatlichen Aufgaben werden können. Daran haben die zahlreichen Struktur Anpassungsprogramme nichts geändert; im Gegenteil: Durch Deregulierung wurden bestenfalls Marktprozesse freigesetzt und die jeweiligen Volkswirtschaften stabilisiert, dies allerdings mit sozial desintegrativen Folgen und den damit verbundenen Schäden an den sowieso unterentwickelten zivilgesellschaftlichen Strukturen. „Aus überregulierten wurden 'untersteuerter' Gesellschaften“ (ebd., 1339) - ohne jede Chance, Ansprüche der sozialen Sicherung gesellschaftlich zu formieren und dem nun geschwächten Staat aufzuerlegen.

Bundesdeutsche Entwicklungspolitiker können daher nicht in allen Entwicklungsländern mit sozialpolitisch interessierten Akteuren staatlicher Herrschaft rechnen. Sie haben statt dessen zunächst einmal mit dazu beizutragen, daß sich die staatlichen Institutionen in den Entwicklungsländern für die Existenzprobleme aller ihrer Bürger interessieren und bestimmte Bereiche der

⁷ vgl. Oberreuter Hrsg., 1994

sozialen Sicherung - möglichst im Rahmen sozialpolitischer Netzwerke - übernehmen. Dazu kann bundesdeutsche Entwicklungspolitik von außen die innerhalb der Entwicklungsländer an die jeweiligen Staaten adressierten Forderungen verstärken - eventuell durch entsprechende Auflagen bei der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit. Sie kann sanktionieren, ob und in welchem Maße die Partnerstaaten die sozialstaatlichen Ansinnen ihrer Bürger anerkennen und zu deren sozialen Sicherung beitragen. Dagegen fällt es wohl eher den nicht-staatlichen Organisationen zu, die gesellschaftlichen Akteure in den Entwicklungsländern zu unterstützen, sozialstaatliche Forderungen zu organisieren und auf diesem Wege mit der notwendigen Macht für auszustatten, daß diese durch die Akteure staatlicher Herrschaft nicht ignoriert werden können.

In beiden Formen der Entwicklungszusammenarbeit besteht die Gefahr, daß in der externen Unterstützung sozialpolitischer Anliegen bundesdeutsche Vorlieben eingezogen werden. So hat sich etwa in dem Bericht des BMZ an den Deutschen Bundestag die Vorliebe für „eher staatliche bzw. öffentlich-rechtliche Sozialversicherungssysteme“ (ebd., 13), überhaupt für erwerbszentrierte Sicherungssysteme, eingeschlichen. Ein wie immer gearteter Imperialismus bundesdeutscher Sicherungssysteme ist jedoch unangebracht. Denn - wie gezeigt - haben die Entwicklungsländer zu ihren eigenen Sozialstaaten zu finden, d.h. geeignete Sicherungssysteme zu etablieren, die die lokalen Existenzprobleme bewältigen und den lokal vorherrschenden Leitbildern und Zielvorstellungen angemessen sind.

Wenn auch alle Staaten in den Entwicklungsländern für Sozialpolitik, wenn auch alle Geberländer für die Unterstützung dieser Sozialpolitiken gewonnen werden könnten, was auf diesem Wege nicht gelingen kann - und nicht erreicht werden sollte, ist eine „globale Sozialpolitik“. Die soziale Sicherung ihrer Bürger obliegt den Einzelgesellschaften - und bedarf dort der Entwicklung sozialstaatlicher Fürsorge- und Sicherungssysteme. Unterschiedliche Systeme sind in den verschiedenen Ländern möglich, gar notwendig: Denn Instrumente der Sozialen Sicherungen basieren - wie bereits erwähnt - auf unterschiedlichen Leitbildern und Zielvorstellungen, von denen sich keine ohne weiteres verallgemeinern lassen; unterschiedliche Systeme beantworten unterschiedliche Problemlagen und greifen auf verschiedene Instrumente zurück. Schließlich treten unterschiedliche Systeme untereinander in Konkurrenz um bessere Lösungen, so daß die Sozialstaaten dieser Welt auch von einander lernen können. Dagegen sind internationale Sicherungssysteme ungeeignet, lokale Existenzprobleme zu bewältigen - und zwar allein schon

wegen ihres Abstands zu den jeweiligen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, in denen die soziale Anerkennung von Existenzproblemen ausgehandelt wird. Zudem besteht auf internationaler Ebene kein „Staat“, an den überhaupt sozialpolitische Forderungen sinnvoll adressiert werden könnten - und es bestehen keine Aussichten, in absehbarer Zeit einen solchen Weltstaat zu errichten, selbst wenn man einen solchen Moloch überhaupt wollte.

Allerdings besteht auch auf internationaler Ebene sozialpolitischer Handlungsbedarf.

Erstens müssen die reichen Gesellschaften des Westens im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Transferverpflichtungen übernehmen, die die Empfängerstaaten überhaupt in die Lage versetzen, die sozialpolitischen Ansprüche ihrer Bürger aufzugreifen. In diesem Sinne und nur in diesem Sinne kann davon gesprochen werden, daß Entwicklungshilfe verstärkt als eine Art „Weltsozialpolitik“ betrieben werden muß (vgl. Lachmann 1995).

Zweitens muß durch internationale Absprachen sichergestellt werden, daß sich Sozialstaaten für Ansprüche und Leistungen untereinander kompatibel halten sowie auf bestimmte Mindestnormen verständigen. Denn allein auf diesem Wege kann die Ausbeutbarkeit der Sozialstaaten untereinander vermieden und insbesondere der „Wettlauf der Besessenen“ um den besten, soll heißen sozialpolitisch anspruchlosesten Standort ausgebremst werden - ein Wettlauf, den weder die frühindustrialisierten Gesellschaften noch die Entwicklungsländer wirklich gewinnen können. So gesehen trägt die als „Weltsozialpolitik“ betriebene Entwicklungszusammenarbeit auch zur Stabilisierung der bundesdeutschen Fürsorge- und Sicherungssysteme bei oder um es neudeutsch zu sagen: leistet einen Beitrag zur Sicherung des Sozialstaates am Standort Deutschland.

Literatur

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (1996):

- Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/3342), Bonn

- Entwicklung und Aufbau von sozialen Sicherungssystemen in den Entwicklungsländern, Bonn

Elsenhans, Hartmut (1995): Überwindung von Marginalität als Gegenstand der Armutsbekämpfung, in: Hans-Bernd Schäfer (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 241), S. 193-221

- Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (1996): Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, Bonn: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
- Friedrich-Ebert-Stiftung. Referat Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit (Hrsg.) (1996): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Ein Beratungsmanual der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Hengsbach, Friedhelm/Möhring-Hesse, Matthias (1995): Sozialstaat im Reformstau: Ein solidarischer Umbau der sozialen Sicherung ist notwendig! (Arbeiterfragen 5/95, hrsg. von Oswald-von-Nell-Breuning-Haus. Wissenschaftliche Arbeitsstelle), Herzogenrath
- Klemp, Ludgera (1992): Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B50, S. 47-54
- Lachmann, Werner: Entwicklungshilfe als Sozialpolitik, in: Hans-Bernd Schäfer (Hrsg.) (1995): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 241), S. 231-249
- Marshall, Thomas H.: Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: ders.: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates (hrsg. von Elmar Rieger)
- Martin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.) (1991): Policy Networks, Frankfurt am Main
- Messner, Dirk:
 - Fallstricke und Grenzen der Netzwerksteuerung, in: Prokla Nr. 97, 1994
 - Staat und Entwicklung, in Deutsche Blätter für deutsche und internationale Politik 11 '95, S. 1338-1347
- Oberreuter, Heinrich (Hrsg.) (1994): Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern. Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungszusammenarbeit (Politik- und kommunikationswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft 12), Paderborn
- United Nations (1995): The Copenhagen Declaration and Programme of Action. World Summit for Social Development 6-12 March 1995, New York
- Vobruba, Georg (1983): Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M.