

EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN  
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG  
UND GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER

# SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND

REPORT 2007

## Würde und Menschenrechte wahren

Das Recht auf soziale Sicherheit für alle verwirklichen





**SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND**

REPORT 2007 / NR. 7

# **WÜRDE UND MENSCHENRECHTE WAHREN**

**DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT  
FÜR ALLE VERWIRKLICHEN**

**EIN INTERNATIONALER BERICHT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER ORGANISATIONEN  
ÜBER DEN FORTSCHRITT BEI ARMUTSBEKÄMPFUNG UND GLEICHSTELLUNG  
DER GESCHLECHTER**

## **SOCIAL WATCH DEUTSCHLAND REPORT 2007 / NR. 7 – WÜRDE UND MENSCHENRECHTE WAHREN – DAS RECHT AUF SOZIALE SICHERHEIT FÜR ALLE VERWIRKLICHEN**

### **Koordination:**

Peter Eisenblätter, terre des hommes Deutschland e.V.  
Sabine Gürtner, WOMNET e.V.  
Klaus Heidel, Werkstatt Ökonomie e.V.  
Jens Martens, Global Policy Forum Europe e.V.  
Jürgen Reichel, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)  
Arbeitsgruppe Social Watch Report von Social Watch Deutschland

### **Redaktion:**

Richard Brand, Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED) / Brot für die Welt (verantwortlicher Redakteur)  
Uwe Kerkow, entwicklungspolitischer Fachjournalist

### **Eine Publikation von Social Watch Deutschland / Forum Weltsozialgipfel**

### **Finanziert von:**

Brot für die Welt  
Caritas International  
DGB-Bildungswerk e.V.  
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
IG-Metall  
terre des hommes Deutschland e.V.  
WOMNET e.V. (mit Mitteln des BMFSFJ)

### **Herausgegeben von:**

Asienhaus Essen	<a href="http://www.asienhaus.de">www.asienhaus.de</a>
Brot für die Welt	<a href="http://www.brot-fuer-die-welt.de">www.brot-fuer-die-welt.de</a>
Caritas International	<a href="http://www.caritas-international.de">www.caritas-international.de</a>
DGB-Bildungswerk e.V.	<a href="http://www.dgb-bildungswerk.de">www.dgb-bildungswerk.de</a> ; <a href="http://www.nord-sued-netz.de">www.nord-sued-netz.de</a>
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)	<a href="http://www.eed.de">www.eed.de</a>
Friedrich-Ebert-Stiftung	<a href="http://www.fes.de">www.fes.de</a>
Global Policy Forum Europe e.V.	<a href="http://www.globalpolicy.org">www.globalpolicy.org</a>
IG-Metall	<a href="http://www.igmetall.de">www.igmetall.de</a>
Pax Christi	<a href="http://www.paxchristi.de">www.paxchristi.de</a>
terre des hommes Deutschland e.V.	<a href="http://www.tdh.de">www.tdh.de</a>
WEED, Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung e.V.	<a href="http://www.weed-online.org">www.weed-online.org</a>
Werkstatt Ökonomie e.V.	<a href="http://www.woek.de">www.woek.de</a>
WOMNET e.V.	<a href="http://www.womnet.de">www.womnet.de</a>

© Copyright 2007 s. Herausgeber

**Übersetzungen von:** Annette Brinkmann

### **Statistik und Methodik:**

Mit freundlicher Erlaubnis und Unterstützung von Social Watch, Montevideo, Uruguay

ISBN 3-924493-80-4

**Satz und Druck:** Wienands PrintMedien

Namentlich gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion beziehungsweise der Herausgeber und der finanzierenden Organisationen wieder.

### **Bestellungen und Information:**

Der Social Watch Report (Schutzgebühr 5.– Euro) kann bei den herausgebenden Organisationen über die Website bestellt werden oder direkt über E-Mail: [info@eed.de](mailto:info@eed.de). Der Gesamtreport und einzelne Beiträge finden sich als PDF-Dateien unter [www.social-watch.de](http://www.social-watch.de).

Bisher erschienen:

Social Watch Report Deutschland 2001  
Social Watch Report Deutschland 2002: Soziale Entwicklung in den Zeiten der Globalisierung  
Social Watch Report Deutschland 2003: Die Armen und der Markt  
Social Watch Report Deutschland 2004: In Angst und Not. Bedrohung menschlicher Sicherheit  
Social Watch Report Deutschland 2005: Handeln statt Versprechen. Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung  
Social Watch Report Deutschland 2006: Kein Geld für die Armen? Ursachen – Analysen – Alternativen

# Inhaltsverzeichnis

2	Impressum	
4	Vorwort zur deutschen Ausgabe: Recht auf soziale Sicherheit für alle noch längst nicht verwirklicht	<i>Klaus Heidel</i>
6	Social Watch Deutschland Forum Weltsozialgipfel	
7	<b>Soziale Sicherung weltweit</b>	
8	Auf dem Weg zu einem neuen globalen Sozialvertrag – Eine Einführung	<i>Robert Bissio</i>
13	Ist das Recht auf soziale Sicherheit einklagbar?	<i>Christian Curtis / Klaus Heidel</i>
16	Eine Wette auf die Risiken von armen Menschen: Wie die Weltbank das soziale Risiko und soziale Sicherheit sieht	<i>Antonio Tricarico</i>
22	Regulierung von Hedgefonds: Was hat das mit sozialer Sicherheit zu tun?	<i>Aldo Caliarì</i>
27	Warum Rentenversicherungen nicht in Private-Equity-Fonds investieren sollen	<i>Fernando J. Cardim de Carvalho</i>
31	Soziale Sicherheit in der arabischen Region: Konzeptionelle Herausforderungen und harsche Realität	<i>Ziad Abdel Samad / Diana Zeidan</i>
36	Der Internationale Aktionsplan von Madrid und die soziale Absicherung älterer Menschen	<i>Susanne Paul / Alischa Kugel</i>
39	Cash and Care: Wohlfahrtsstaatliche Politik, Sorgearbeit und Geschlechterrollen	<i>Christa Wichterich</i>
42	Soziale Sicherheit in der informellen Wirtschaft und das Konzept ‚menschenswürdige Arbeit‘	<i>Hildegard Hagemann</i>
46	Steueroasen und Korruption: Phase Zwei eines Globalen Kampfes	<i>John Christensen</i>
51	Soziale Sicherheit – Zusammenfassung der Länderberichte des internationalen Social Watch Reports	<i>Uwe Kerkow</i>
55	Auf halbem Weg zwischen 2000 und 2015: Weit vom Ziel entfernt. Der Index zu Lebenschancen ( <i>Basic Capabilities Index</i> , BCI)	<i>Social Watch</i>
60	Die Ungleichheit bleibt. Der Index zur Gleichstellung der Geschlechter ( <i>Gender Equity Index</i> , GEI)	<i>Social Watch</i>
65	Die grundlegenden Verpflichtungen und Auszüge aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen	
67	Auszüge aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen	
69	<b>Soziale Sicherung auf dem Weg in den Instrumentenkasten der Entwicklungszusammenarbeit</b>	
70	Zusagen einhalten!	<i>Peter Lanzet / Verena Vandamme</i>
73	Tabelle: Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe	<i>Social Watch</i>
74	Einzelplan 23	<i>Peter Lanzet</i>
75	Grundsicherung – ein wichtiges Element sozialer Sicherungssysteme	<i>Mechthild Schirmer</i>
77	Soziale Direkttransfers: Ein neuer Standard für Good Governance?	<i>Rolf Künnemann</i>
79	Soziale Sicherung in Entwicklungsländern – die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit	<i>Rosalie Stolz</i>
84	Allianzen in aller Welt – Wer (ver)sichert wen?	<i>Christa Wichterich</i>
85	Das Recht auf Gesundheit und soziale Sicherheit: Neue Formen der Zusammenarbeit	<i>Sonja Weinreich</i>
89	<b>Soziale Sicherheit in Deutschland</b>	
90	Die Rente mit 67 und ihre sozialpolitischen Folgen	<i>Ingo Nürnberger</i>
93	Pensionsfonds – kein Ersatz für eine solidarische Altersversorgung	<i>Wilfried Kurtzke</i>
97	Die Grundeinkommensdebatte in Deutschland	<i>Thomas Poreski / Manuel Emmeler</i>
101	Soziale Lage, Geschlecht und Gesundheit	<i>Heide Mertens</i>
103	Impressum Social Watch International	
104	Social Watch Gruppen International	

# Vorwort zur deutschen Ausgabe

## Recht auf soziale Sicherheit für alle noch längst nicht verwirklicht

KLAUS HEIDEL

Seit 2001 legt Social Watch Deutschland/Forum Weltsozialgipfel – ein loser Zusammenschluss von 29 sozial- und entwicklungspolitischen Organisationen und Institutionen (siehe S. 6) – einen Bericht zur sozialen und wirtschaftlichen Lage in der Welt vor. Dieser Bericht beruht teilweise auf der internationalen Ausgabe des Social Watch Report,<sup>1</sup> zum Teil versammelt er Aufsätze deutscher Autorinnen und Autoren aus der entwicklungs- und sozialpolitischen Praxis. Mit dieser Berichterstattung will Social Watch Deutschland/Forum Weltsozialgipfel beitragen zur Überprüfung der Umsetzung von Beschlüssen wichtiger Weltkonferenzen,<sup>2</sup> indem jeweils besondere Aspekte derselben beleuchtet werden. Im Mittelpunkt des diesjährigen Social Watch Deutschland Reports steht das Recht auf soziale Sicherheit: Gerade angesichts verbreiteter Versuche, dieses Recht ökonomischen Sachzwängen unterzuordnen, muss mit Nachdruck daran erinnert werden, dass das Recht auf soziale Sicherheit seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948 zum festen Menschenrechtskanon gehört. Dies am Vorabend des 60. Jahrestages der Verabschiedung der Menschenrechtserklärung ins öffentliche Gedächtnis zu rufen, ist wichtiger denn je.

Deshalb auch steht am Beginn der thematischen Aufsätze eine Studie von **Christian Courtis**, die als Beitrag zur Diskussion über die Justitiabilität des Rechtes auf soziale Sicherheit gelesen werden kann. Angesichts der noch immer vorherrschenden Einschätzung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seien nicht einklagbar, ist der Hinweis von Courtis wichtig, dass es bereits in der Vergangenheit gelungen ist, Dimensionen des Rechtes auf soziale Sicherheit dann einzuklagen, wenn diese mit anderen Rechten verbunden wurden.

Allerdings reichen diese rechtlichen Möglichkeiten nicht aus. Denn das Recht auf soziale Sicherheit muss gegen wirtschaftliche Interessen und Entwicklungen durchgesetzt werden. Dies macht zum Beispiel Antonio Tricarico deutlich, wenn er sich mit dem „Angriff der Weltbank gegen öffentliche Systeme der sozialen Sicherheit überall auf der Erde“ auseinandersetzt und die Auswirkungen einer Politik der Privatisierung von Sozialsystemen beleuchtet. An diese für die Menschen nachteilige Politik knüpft auch der Ansatz des Managements von sozialen Risiken (*social risk management*, SRM) an, wie Tricarico zeigt. Sein skeptisches Fazit: „Letztlich ist abzuwarten, ob durch die SRM-Ansätze der sozialen Absicherung Bedingungen geschaffen werden, die die Menschen längerfristig aus der Armut befreien.“

In welchem Maße wirtschaftliche Entwicklungen zur einer Bedrohung des Rechtes

auf soziale Sicherheit werden können, lässt der Beitrag von **Aldo Caliari** ahnen. Caliari problematisiert, dass Hedgefonds in immer stärkerem Maße für die Anlage von Geldern zur Altersvorsorge – sei es von Einzelpersonen, sei es von Rentenkassen – genutzt werden. Angesichts der fehlenden Regulierung der Hedgefonds ist dies eine überaus riskante Entwicklung. Hinzu kommt, dass die Praxis der Hedgefonds zur Bedrohung für Volkswirtschaften werden kann.

### Solidarische Formen sozialer Sicherung auf dem Rückzug

Daher bewegen sich für **Fernando J. Cardim de Carvalho** die zu mächtigen Investmentfonds aufgestiegenen Rentenversicherungen „immer weiter von ihrer ursprünglichen sozialen Rolle hinweg“. Ausdruck ist ihre Suche nach immer riskanteren Investitionen – mit unter Umständen nachteiligen Folgen für die Anleger. De Carvalho zeigt, dass vor allem die Private-Equity-Fonds mit ihrer riskanten Kreditaufnahmepolitik ein gefährliches Spiel mit dem Geld von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern betreiben.

In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf die Rolle von Steueroasen hilfreich. Sie erlauben nicht nur Kapital- und Steuerflucht, sie sind zugleich Nahtstellen von Korruption und Geldwäsche. **John Christensen** spricht daher von einer bedrohlichen globalen Parallelwirtschaft, die unter anderem verantwortlich ist für rückläufige Steuer-

einnahmen, die zur Umsetzung des Rechtes auf soziale Sicherheit fehlen.

Doch nicht immer sind es nur ökonomische Strukturen, die das Recht auf soziale Sicherheit unterminieren. **Ziad Abdel Samad** und **Diana Zeidan** berichten, dass soziale Sicherheit in der Arabischen Region nicht zuletzt deshalb bedroht ist, weil sich staatliche Ausgaben auf den „Krieg gegen den Terror“ und auf Militärausgaben konzentrieren: Die Nichterfüllung des Rechtes auf Sicherheit ist häufig „nicht eine Frage der finanziellen Möglichkeiten, sondern der unzulänglichen Verwendung bestehender finanzieller, menschlicher und natürlicher Ressourcen“, so ihr Fazit.

Fehlender politischer Wille ist auch eine Ursache dafür, dass Bestrebungen zur Sicherung eines „menschenwürdigen Lebensabends“ der immer älter werdenden Menschen nicht vorankommen. **Susanne Paul** und **Alischa Kugel** arbeiten heraus, dass der 2002 verabschiedete *Madrid International Plan of Action on Ageing* nur zu geringen Fortschritten geführt hat, weil es dem Abkommen an rechtsverbindlichen Verpflichtungen fehlt. Damit steht die Frage nach der Justitiabilität des Rechtes auf soziale Sicherheit erneut auf der Tagesordnung.

### Mehrzahl der Menschen lebt und arbeitet in rechtlich nur rudimentär geregelten Räumen

Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Mehrzahl der Menschen in rechtlich nur rudimentär geregelten Räumen lebt und arbeitet, nämlich in der informellen Ökonomie. In ihr ist das Recht auf soziale Sicherheit nur schwer durchsetzbar. Hier könnte das Konzept menschenwürdiger Arbeit (*decent work*) helfen, das von der

1 <http://www.socialwatch.org>

2 Vor allem sind dies der Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen (1995), die Vierte Weltfrauenkonferenz in Beijing (1995) und der Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen (2000). Die seinerzeit getroffenen Verabredungen der Weltgemeinschaft sind weder umgesetzt noch kann erwartet werden, dass sie in den verabredeten Zeitrahmen realisiert werden dürften.

Internationalen Arbeitsorganisation vorgelegt wurde, meint **Hildegard Hagemann**. Allerdings findet dieses Konzept bisher zu wenig Unterstützung.

Dass in jedem Falle noch viel zu tun ist, um das Recht auf soziale Sicherheit durchzusetzen, zeigt **Uwe Kerkow** mit seiner Zusammenfassung der 48 Länderberichte über soziale Sicherheit, die der internationale Social Watch Report dieses Jahr enthält. Auch hier werden wiederum die problematischen Auswirkungen von Privatisierungen deutlich.

Vor diesem Hintergrund muss es ein zentrales Anliegen auch der Entwicklungszusammenarbeit sein, soziale Sicherheit zu fördern. In welchem Maße dies Deutschland tut, untersucht **Rosalie Stolz**. Sie stellt „eine völlige Fokussierung auf den gesundheitspolitischen Bereich“ fest und mahnt eine stärkere Beachtung von Sozialversicherungssystemen und deren stattlichen Aufbau an. **Christa Wichterich** belegt, welche Aktivitäten der Allianz Konzern derzeit in Entwicklungs- und Schwellenländern entfaltet – zu einem guten Teil im Rahmen von öffentlich-privater Partnerschaft.

Da aber Sozialversicherungssysteme in der Regel nur für Beschäftigte in der formellen Ökonomie und daher in vielen Ländern nur kleine Teile der Bevölkerung erreicht werden, sind sie zur Gewährleistung des Rechtes auf soziale Sicherheit nicht ausreichend. Hinzukommen müssen staatliche Transfersysteme für Sach- und Geldleistungen im Sinne einer sozialen Grundsicherung, wie **Mechthild Schirmer** zeigt. Ob aber soziale Direkttransfers wirklich ein neuer Standard für Good Governance sind, fragt **Rolf Künnemann**. Er sieht hier noch erheblichen Klärungsbedarf.

Wie auch immer: Soziale Sicherheit ist nicht zum Nulltarif zu haben. Daher hinterfragen **Peter Lanzet** und **Verena Vandamme**, ob die Bundesregierung dabei ist, ihre Zu-

sagen auf Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit einzulösen. Ihre Bilanz ist gemischt. Dass die Bundesregierung die Anrechnungskriterien der Entwicklungshilfe großzügig auslegt, ist für sie ein Skandal.

Dass neue Instrumente zur Ressourcennobilisierung unabdingbar sind, steht außer Frage. Ob die neuen „Global Health Partnerships“ (GHP) hierzu taugen, untersucht **Sonja Weinreich**. Sie sieht in den Gesundheitspartnerschaften Stärken und Schwächen. Zu den ersteren gehört, dass die GHP neue Möglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Partizipation eröffnen.

### Das Recht auf soziale Sicherheit mit neuen Instrumenten verwirklichen

Um Ressourcen geht es auch im reichen Deutschland. Ohne ausreichende Ressourcen ist soziale Sicherheit nicht gegeben. „Armut macht krank“, wie **Heide Mertens** ausführt. In besonderer Weise sind Migrantinnen und Migranten von erhöhten Gesundheitsrisiken betroffen. Nicht eindeutig ist allerdings der Zusammenhang von Geschlecht und Gesundheit.

Anders sieht es hinsichtlich der Sorgearbeit – von der Versorgung der Kinder bis hin zur Pflege kranker und alter Menschen. Sie wird weit überwiegend von Frauen geleistet, wie **Christa Wichterich** ausführt. Mit deren zunehmender Erwerbstätigkeit aber stellen sich die Fragen nach Organisation und Finanzierung der Sorgearbeit neu. In diesem Zusammenhang ist der drastische Abbau von Pflegepersonal besonders kritisch zu sehen.

Überhaupt wird in Deutschland soziale Sicherheit durch vielfältige staatliche Sparmaßnahmen bedroht. Dies gilt auch hinsichtlich der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters. **Ingo Nürnberger** weist nach, dass das die Bundesregierung mit dem „Rentenversicherungs-Altersgrenzenan-

passungsgesetz“ vom März 2007 falsche Wege einschlägt.

Verhängnisvoll ist auch die Erosion der solidarischen Altersversorgung in Deutschland, wie **Wilfried Kurtzke** darlegt. In seinem Beitrag begegnen uns wieder die Renten- und Pensionsfonds, diesmal aus deutscher Perspektive. Auch aus dieser fällt das Urteil negativ aus: Die Aushöhlung der solidarischen Rentenversicherung macht die Rente unsicherer.

Ganz allgemein folgt sie damit dem vorherrschenden Trend der Regierungen in den Industrieländern mehr soziale Unsicherheit in Kauf zu nehmen. Ein Ausweg aus dieser verhängnisvollen Entwicklung könnte die Einführung eines Grundeinkommens sein, wie **Thomas Poreski** und **Manuel Emmler** meinen. Sie skizzieren unterschiedliche Modelle und plädieren für ein integriertes Steuer- und Transfermodell. Allerdings warnen sie davor, vom Grundeinkommen zu viel zu erwarten: Es ist keinesfalls Ersatz für eine „durchdachte Sozialpolitik“.

Insgesamt belegt also der diesjährige Social Watch Deutschland Report die Notwendigkeit, mit neuen – auch juristischen – Instrumenten das Recht auf soziale Sicherheit zu verwirklichen. Dies legen auch einige Statistiken zu sozialer Entwicklung weltweit und zur Gleichstellung der Geschlechter in diesem Bericht nahe. Sie wurden der internationalen Ausgabe des Social Watch Reports entnommen und von Uwe Kerkow bearbeitet. Ihm und **Richard Brand** sei für Übernahme der mühevollen Redaktionsarbeit gedankt. Ohne ihr großes Engagement wäre diese Ausgabe des Social Watch Deutschland Report nicht möglich gewesen.

**Klaus Heidel** ist Mitbegründer und Mitarbeiter der Werkstatt Ökonomie e.V. und Sprecher von Social Watch Deutschland.

# Social Watch Deutschland

## Forum Weltsozialgipfel

### Kurzinformation

Das im Januar 1994 gegründete „Deutsche NRO-Forum Weltsozialgipfel“ – heute: „Social Watch Deutschland“ – ist eine breite nationale Koalition von maßgeblichen Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen der nationalen Sozialpolitik und der Entwicklungspolitik. Sie tritt ein für soziale Gerechtigkeit und soziale Entwicklung sowohl in Deutschland als auch international, insbesondere in der Dritten Welt. Durch seine Ziele und Zusammensetzung hat Social Watch Deutschland in der Bundesrepublik Deutschland eine einmalige und bedeutende Brückenfunktion zwischen den beiden Politikfeldern (nationale Sozialpolitik und Entwicklungszusammenarbeit).

Das Forum Weltsozialgipfel war intensiv an den Vorbereitungsarbeiten zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung in Kopenhagen im März 1995, am Gipfel selbst sowie an den Folgekonferenzen beteiligt und hat den bisherigen Prozess der Umsetzung der Ergebnisse der Kopenhagen-Konferenz aktiv begleitet. Ziel des UN-Welt-Sozialgipfels war es, nach Ende des Kalten Krieges die „soziale Bombe zu entschärfen“. Die verantwortlichen Politiker aus den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen haben sich dabei verpflichtet, sowohl in den Industriestaaten als auch in den so genannten Entwicklungsländern die wirtschaftlichen, kulturellen, rechtlichen und politischen Bedingungen so zu gestalten, dass Armut überwunden, nachhaltige Entwicklung gefördert und soziale Sicherheit für alle Menschen ermöglicht wird. Als vorrangige Aktionsfelder gelten dabei die Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung. Ausgangspunkt soll der Grundsatz sein, dass der Mensch im Mittelpunkt aller Entwicklungsbestrebungen stehen und die Wirtschaft seinen Bedürfnissen dienen muss.

Die in Social Watch Deutschland zusammen arbeitenden Nichtregierungsorganisationen sind davon überzeugt, dass die Ziele des Weltsozialgipfels und der im Jahr 2000

formulierten Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) nicht allein durch Erklärungen von Regierungen erreicht werden können. Notwendig ist vielmehr eine breite zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Konzeption von Politiken und Strategien, an deren effektiver Umsetzung sowie an der Evaluierung ihrer Wirksamkeit und Kosten – und dies nicht zuletzt deshalb, weil die meisten Regierungen die Beschlüsse des Weltsozialgipfels und die damit eingegangenen Selbstverpflichtungen nur zögerlich umsetzen oder gar konterkarieren. Angesichts dieses Sachverhaltes hält es Social Watch Deutschland für seine Aufgabe, die Umsetzung der in Kopenhagen und Genf eingegangenen Verpflichtungen auch künftig zu beobachten und beharrlich auf deren Erfüllung zu drängen.

Durch die Größe, Vielfalt und spezifischen Schwerpunkte seiner Mitglieder verfügt Social Watch Deutschland sowohl über ein zivilgesellschaftlich tief verankertes Mandat als auch über beträchtliche Fachkompetenz. Dadurch wird ein integriertes Bewusstsein und eine vernetzte Perspektive gefördert. In Gesprächen mit Politikern, durch Veranstaltungen und Publikationen weist Social Watch Deutschland auf Unzulänglichkeiten bei der Implementierung der Kopenhagen-Beschlüsse hin, überprüft Fortschritte, arbeitet Handlungsvorschläge aus, formuliert Forderungen an die Politik und zeigt Perspektiven auf. Social Watch Deutschland versteht sich als ein vorwiegend anlass- und problemorientierter Zusammenschluss mit koordinierender Funktion, aber ohne formale Institutionalisierung.

**Stand: September 2007**

### Koordinierungskreis

Richard Brand,  
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
Dr. Peter Eisenblätter,  
terre des hommes Deutschland e.V.  
Sabine Gürtner, WOMNET e.V.  
Klaus Heidel,  
Werkstatt Ökonomie e.V. (Sprecher)  
Jens Martens,  
Global Policy Forum Europe e.V.  
Jürgen Reichel,  
Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
Klaus Schilder, WEED e.V.

### Unterstützerorganisationen

1. Arbeiterwohlfahrt (AWO)
2. Asienhaus
3. Aktion Brot für die Welt
4. Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialhilfeinitiativen e.V.
5. Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW)
6. dbb – beamtenbund und tarifunion
7. Deutscher Caritasverband e.V.
8. DGB-Bildungswerk e.V.
9. Diakonisches Werk der EKD e.V.
10. Entwicklungspolitische Gesellschaft e.V.
11. Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)
12. FIAN Sektion der Bundesrepublik Deutschland e.V.
13. Friedrich-Ebert-Stiftung
14. Global Policy Forum Europe e.V.
15. IG Metall
16. Initiative Kirche von Unten
17. Kath. Arbeitnehmerbewegung (KAB) e.V.
18. Lebendige Kommunikation mit Frauen in ihren Kulturen e.V.
19. Ökumenischer Trägerkreis Armut/Reichtum – Gerechtigkeit
20. Pax Christi e.V.
21. Peter-Hesse-Stiftung
22. Philippinenbüro e.V.
23. Pro Asyl e.V.
24. terre des hommes Deutschland e.V.
25. ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
26. VSOP – Verein für Sozialplanung e.V.
27. WEED (Weltwirtschaft, Entwicklung und Ökologie. e.V.)
28. Werkstatt Ökonomie e.V.
29. WOMNET e.V.

## ⦿ Soziale Sicherung weltweit





# Auf dem Weg zu einem neuen globalen Sozialvertrag – Eine Einführung

ROBERTO BISSIO

**In diesem Jahr hat Roberto Bissio für den Social Watch Report kein Vorwort verfasst wie sonst üblich. Statt dessen bietet er in dieser Einführung einige Orientierungen zur Entstehung von Sozialsystemen und ihre Bedeutung für Entwicklungs- und Industrieländer. Dabei wird nicht nur deutlich, wie viel Systeme sozialer Sicherung mit Demokratie zu tun haben. Bissio zeigt zudem, dass allein ein auf die Einhaltung aller Menschenrechte gegründeter Ansatz es ermöglichen wird, nicht nur auf nationaler Ebene neue Sozialverträge zu vereinbaren, sondern auch auf internationaler Ebene für Regeln zu sorgen, die den Wettlauf um immer niedrigere Steuern und Sozialabgaben ein Ende setzt.**

Der Schutz schwacher, kranker, alter und sehr junger Menschen sowie schwangerer Frauen wurde in allen menschlichen Gemeinschaften schon immer als ethischer – und häufig auch religiöser – Auftrag betrachtet, ohne den die Gattung Mensch nicht überlebt hätte. Erst die Industrialisierung und Urbanisierung des 19. Jahrhunderts führte zu einer dramatischen Veränderung der Familien- und Gemeinschaftsstrukturen, so dass diese Schutzvorkehrungen in ihrer traditionellen Form zusammenbrachen. Zudem brachte die Industrialisierung einen noch nie da gewesenen Wohlstand, aber auch dramatische Ungleichheit und Armut hervor, was soziale Konflikte zur Folge hatte.

1881 teilte der konservative deutsche Reichskanzler Otto von Bismarck dem Reichstag mit, er sei überzeugt, dass „die Behebung sozialer Missstände nicht nur durch die Unterdrückung sozialdemokratischer Auswüchse, sondern auch durch mehr Wohlstand für die Arbeiter erreicht werden“ müsse. Daraufhin wurde in Deutschland im Jahre 1883 ein Gesetz zur Krankenversicherung der Arbeiter verabschiedet, das die Einführung einer nationalen Pflichtversicherung für die meisten Arbeiter und Angestellten vorsah. Ein Gesetz zur Alterssicherung der Arbeiter, Gesellen und Auszubildenden wurde 1889 erlassen. Es war eine Idee zur rechten Zeit, nicht nur ein kluges politisches Manöver eines konservativen Staatsmannes, der seine politischen Gegner überlisten wollte. Das Rezept verbreitete sich schnell über geographische und ideologische Grenzen hinweg.

## Eine Idee zur rechten Zeit

1885 verabschiedete Norwegen ein Dekret zur Absicherung von Arbeitsunfällen und

richtete eine staatliche Geldreserve ein, die den Kranken helfen und Sterbegelder bereitstellen sollte. 1884 gebrauchte der Professor für Staatswirtschaft Ebbe Hertzberg den Begriff „Wohlfahrtsstaat“ zum ersten Mal. Dänemark verabschiedete 1891 ein Rentenversicherungsgesetz, und Schweden richtete kurz darauf die erste allgemeine nationale Rentenversicherung ein. Die Wohlfahrtssysteme Lateinamerikas, Argentiniens, Chiles und Uruguays entstanden in den frühen 1920ern. Angesichts der durch den Börsenkrach von 1929 verursachten dramatischen Verarmung in den Vereinigten Staaten richtete Präsident Franklin D. Roosevelt einen Ausschuss für wirtschaftliche Sicherheit ein, dessen Vorschläge er in das 1935 verabschiedete Sozialversicherungsgesetz integrierte. Als das Gesetz nach einer weiteren schweren Rezession im Jahre 1937 dann 1940 in Kraft trat, waren mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer des Landes versichert.

Die Idee allgemeiner sozialer Dienstleistungen und eines staatlich garantierten Schutzes vor sozialen Risiken fand bei den Arbeiternehmern und ihren Gewerkschaften sowie bei Arbeitgebern, Politikern aller Richtungen und Religionsführern breite Zustimmung. Auch private Versicherungsgesellschaften unterstützten diese Idee, da sie nicht in der Lage waren, Arme und Arbeiter gewinnbringend gegen die vielen Risiken zu versichern, denen sie ausgesetzt waren. Im Jahre 1948 wurden das „Recht auf soziale Sicherheit“ sowie das Recht auf einen „angemessenen“ Lebensstandard in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 22 und 25) aufgenommen; diese Rechte wurden in der Folgezeit auch in anderen wichtigen Dokumenten der UN verankert.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) definiert soziale Sicherheit als „ein Zusammenspiel von Institutionen, Maßnahmen, Rechten, Pflichten und Transfers, dessen primäres Ziel darin besteht, den Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen sicherzustellen, Einkommenssicherheit als Beitrag zur Bewältigung wesentlicher Risiken des Lebens (wie zum Beispiel Einkommensverluste aufgrund von Invalidität, hohem Alter oder Arbeitslosigkeit), zu gewährleisten und Armut zu lindern oder sogar zu vermeiden.“

Der beschriebene soziale Schutz besteht überall aus einer Mischung zweier gegensätzlicher Modalitäten. Die erste stellt einen Bezug zwischen den empfangenen Leistungen und den Beiträgen des Einzelnen her, so dass auf lebenslange Sparleistungen eine Gegenleistung in Form einer kapitalbasierten persönlichen Risiko- oder Rentenversicherung folgt. Die zweite Modalität gründet sich auf kollektive Solidarität und soziale Gerechtigkeit. Dies ist der Fall bei allgemeinen sozialen Dienst- oder Hilfeleistungen, wobei die von dem Einzelnen in Form von Steuern geleisteten Beiträge in keinem direkten Zusammenhang mit den empfangenen Leistungen stehen und die meisten Leistungsempfänger Personen sind, die in Armut leben und daher nur geringe Beiträge leisten konnten.

Allgemeine soziale Dienst- oder Hilfeleistungen sind Umverteilungsmechanismen, die finanzielle Mittel von denjenigen, die mehr haben, zu denjenigen leiten, die mehr brauchen. Das Mittel der Progression, ob nun bei der Einkommenssteuer oder bei der Erbschafts- und Kapitalertragssteuer, zählt zu den wesentlichen Bestandteilen einer allgemeinen Umverteilungspolitik.

## Verschiedene Modelle sozialen Ausgleichs

Analysiert man die Erfahrungen der Industrieländer, dann lassen sich diese in drei allgemeine Kategorien einteilen:

- Das „liberale“ Modell der Vereinigten Staaten und Großbritanniens. Hier greift der Staat nur dann ein, wenn es keinen

Das Recht auf soziale Sicherheit und einen angemessenen Lebensstandard		
Grundlage	Soziale Sicherheit	Angemessener Lebensstandard
<b>Allgemeine Erklärung der Menschenrechte</b> (1948)	Artikel 22 – Jeder hat als Mitglied der Gesellschaft das Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.	Artikel 25.1 – Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen gewährleistet sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
<b>Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</b> (1966; trat 1976 in Kraft)	Artikel 9 – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Soziale Sicherheit an; diese schließt die Sozialversicherung ein.	Artikel 11.1 – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.
<b>Kinderrechtskonvention</b> (1989)	Artikel 26a – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung an und treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen	Artikel 27a – Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard an. Artikel 27c – ... und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.

Quelle: Vereinte Nationen

anderen Ausweg mehr gibt. Es fordert dem Steuerzahler zwar nur die niedrigsten Beiträge ab, ist aber mit einem verhältnismäßig hohen Maß an Armut verbunden.

- Das „korporatistische“ Modell, das für Deutschland, Österreich und – ursprünglich – den Großteil der katholischen Welt gilt, gründet sich auf sozialen Zusammenhalt, Dreiparteienvereinbarungen zwischen den Arbeitnehmern, den Arbeitgebern und dem Staat und Leistungen aus sorgfältig regulierten Programmen für die einzelnen Tätigkeitsbereiche.
- Das „nordische“ oder „sozialdemokratische“ Modell aus Skandinavien, das auf Solidarität, allgemeinen Dienstleistungen und sozialen Rechten basiert, auf die jeder einzelne Bürger als solcher Anspruch hat, nicht nur als Angehöriger einer bestimmten Gruppe.

Nach dem zweiten Weltkrieg stiegen die Ausgaben für Sozialversicherungen in allen drei Gruppen rapide an und erreichten in

den meisten Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mindestens zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP); in einigen Ländern stiegen sie sogar auf über 20 Prozent.<sup>1</sup>

### Die Situation in Entwicklungsländern

In den Entwicklungsländern sieht die Situation anders aus. Die meisten Länder mit geringen Einkommen stellen weniger als fünf Prozent des BIP für öffentliche soziale Dienstleistungen bereit; einige von ihnen sogar weniger als ein oder zwei Prozent. In Kenia und Sambia liegen die Gesamtzuweisungen bei knapp 0,3 Prozent. Während also das Pro-Kopf-Einkommen in Frankreich 30mal höher ist als das in Sambia, liegen die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben in Sambia bei unter fünf US-Dollar im Jahr – 1000mal weniger als in Frankreich.

Die Sozialversicherung beschränkt sich in Entwicklungsländern typischerweise auf den „modernen“ Sektor der Wirtschaft und auf städtische Arbeitnehmer im formellen

Sektor, so dass die ländliche Bevölkerung und der informelle Sektor – also der Großteil der Bevölkerung – davon ausgeschlossen sind. Folglich spielen traditionelle und informelle soziale Schutzvorkehrungen eine entscheidende Rolle. Einerseits sind Familien und Gemeinschaften von den gleichen Risiken betroffen wie Einzelpersonen – zum Beispiel im Fall von anhaltender Dürre, Konflikten oder Pandemien wie HIV/Aids –, so dass sie sich keine Versicherung oder sozioökonomische Schutzvorkehrungen leisten können, wenn sie sie am dringendsten benötigen. Andererseits verschwinden als Folge sozioökonomischer Veränderungen und zunehmender Urbanisierung die traditionellen Formen von Familie und Gemeinschaftseinrichtungen mehr und mehr. Solange die alte Form der sozialen Organisation nicht durch eine neue ersetzt wird, steigt die Belastung der Frauen, die immer mehr Verantwortung übernehmen müssen.

<sup>1</sup> Townsend, P.: „The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries“. *Issues in Social Protection*, Diskussionspapier 18, Januar 2007, Genf: ILO.

Eine offensichtliche Lösung dieses Problems ist eine öffentliche soziale Schutzpolitik. Der Staat kann den geeigneten Anreiz bieten und auch den Druck ausüben, der für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern notwendig ist. Außerdem obliegt dem Staat die gesetzliche Pflicht, soziale, wirtschaftliche und politische Rechte zu schützen und zu fördern. Finanzielle Zwänge können diese Aufgabe recht schwierig gestalten, aber der Staat ist nicht ausschließlich auf Einkommenstransfers und traditionelle Formen der sozialen Sicherheit angewiesen: Eine Politik, die den Lebensunterhalt sichert und informelle soziale Schutzsysteme stärkt, spielt bei der Einrichtung effizienter Formen des sozialen Schutzes in Entwicklungsländern ebenfalls eine entscheidende Rolle.

Die Frage ist nun, inwieweit der Staat bereit ist einzugreifen, um gefährdeten Mitgliedern der Gesellschaft sozialen Schutz zu gewährleisten. Die meisten Entwicklungsländer haben im Laufe der Zeit ein Umverteilungssystem eingerichtet, das von einer Reihe steuerlicher Regelungen gelenkt wird.

### Sozialausgaben unter Druck

Mitte der 70er Jahre jedoch gerieten die Sozialausgaben in den Entwicklungsländern durch die von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) propagierte Strukturanpassungspolitik unter Druck. Soziale Sicherheit wurde als schädlich für Wachstum, Auslandsinvestitionen und Unternehmertum dargestellt, woraufhin die Leistungen gekürzt, Rentensysteme privatisiert und Subventionen, die – besonders in ländlichen Gegenden, die nicht in Reichweite der konventionellen Sozialversicherung oder der vom Staat bereitgestellten Grundversorgung lagen – als Umverteilungsmechanismen funktionierten, abgebaut wurden. Dieser Social Watch Report enthält zahlreiche Beispiele für dieses Phänomen.

In einem kürzlich veröffentlichten Diskussionspapier der ILO<sup>2</sup> schrieb Peter Townsend, Professor für Internationale Sozial-

politik an der *London School of Economics*, dass „die angebliche Inkompatibilität zwischen Sozialausgaben und Wirtschaftswachstum nicht den Erfahrungen entspricht. Die maßgebende Idee der letzten 30 Jahre (...), dass hohe Investitionen in öffentliche soziale Leistungen und Sozialversicherungen das Wachstum behindern und dass das Wirtschaftswachstum allein automatisch zu einer Abnahme von Armut führt, konnte bisher nicht überzeugend wissenschaftlich belegt werden. Dagegen gibt es mehr Beweise für die alternative Vorstellung, dass hohe öffentliche Sozialausgaben sich positiv auf das Wachstum auswirken.“

Die von Patricia Justino für die *Poverty Research Unit* der Universität Sussex<sup>3</sup> angestellten Nachforschungen in Indien ergaben ebenfalls, dass „die Ausgaben für soziale Leistungen eine positive Wirkung auf den Abbau von Armut und auf das Wachstum einer schwachen Wirtschaft haben können. (...) Diese Ergebnisse stellen also die bisherige Annahme in Frage, dass Sozialversicherungen für schwache Wirtschaften eine untragbare finanzielle Belastung bedeuten. In Indien haben die Ausgaben für soziale Leistungen nicht nur zur Abnahme der Armut beigetragen, sondern auch wichtige Voraussetzungen für die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums geschaffen.“

### Öffentliche Sozialausgaben positiv für wirtschaftliches Wachstum

Dennoch kam es, wie der vorliegende Social Watch Report zeigt, in den letzten zwanzig Jahren in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern zu dramatischen Veränderungen bei der Governance der Sozialversicherungen, wie zum Beispiel eine vollständige oder partielle Privatisierung oder eine Kürzung der Leistungen. Die Diskussion über soziale Sicherung vollzog sich weltweit, doch eine von Carlos Ochando Claramunt von der Abteilung für angewandte Wirtschaftswissenschaft der Universität Valencia durchgeführte Studie hat ergeben, dass „bisher noch kein (west-)euro-

päisches Land auf der Suche nach neuen Wegen einer gerechteren und effizienteren Finanzierung und Verwaltung den Wohlfahrtsstaat abgebaut hat“.<sup>4</sup> Und nach einer Analyse der Einführung von öffentlich-privaten Partnerschaften und einer marktorientierten Verwaltung des spanischen Gesundheitssystems kommt die Studie zu dem Schluss, dass „bisher weder theoretisch noch empirisch gezeigt werden konnte, dass die Einführung neuer Verwaltungssysteme zu mehr Effizienz im Gesundheitswesen geführt hat“.

Die Festlegung, welche Rechte garantiert werden sollen und in welchem Maße, geht in allen Gesellschaften mit einer breiten Diskussion darüber einher, welche Risiken von der Gemeinschaft zu verantworten sind und für welche öffentlichen Güter der Staat zuständig ist, unabhängig davon, ob sie von öffentlichen oder privaten Institutionen bereitgestellt werden. Die Bereitstellung von Leistungen durch den Staat und die Finanzierung dieser Leistungen durch den Steuerzahler bilden die Grundlage der Beziehung zwischen der Regierung und den Bürgern. Es wurde festgestellt, dass ein breites Fundament an Steuerzahlern, das die allgemeinen öffentlichen Dienstleistungen trägt, in einem engen Zusammenhang mit einer funktionierenden Demokratie, der Minderung von Ungleichheit und Beseitigung von Armut steht.<sup>5</sup> Allerdings trifft umgekehrt auch zu, dass autoritäre, verantwortungslose und korruptionsanfällige Regimes eher in Ländern mit eingeschränkten öffentlichen Dienstleistungen und einer schwachen Steuerbasis zu finden sind. Das gilt besonders dann, wenn die betreffende Regierung über Einnahmen aus anderen Quellen, wie zum

<sup>2</sup> Ebenda.

<sup>3</sup> Justino, P.: „Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India“. PRUS Arbeitspapier Nr. 20, September 2003, Universität Sussex.

<sup>4</sup> Ochando Claramunt, C.: „Estado del bienestar: Retos y opciones de Reforma“, in: QPE-Revista Electrónica, Abteilung für angewandte Wirtschaftswissenschaft der Universität Valencia, Nr. 9, Januar-April 2005.

<sup>5</sup> GOVNET (DAC Network on Governance): „Taxation and Governance“. Version 1.2, August 2007 (Entwurf).

Beispiel der Rohstoffindustrie verfügt oder über Hilfeleistungen, für die sie zwar den Gebern, nicht aber der eigenen Bevölkerung Rechenschaft schuldet.

### Sozialleistungen sind Teil einer funktionierenden Demokratie

Es ist kein Zufall, dass die dramatische Kürzung von Sozialleistungen sich in Ländern mit einer funktionierenden Demokratie als problematisch oder sogar unmöglich erwies. In Uruguay zum Beispiel wurden die von der Weltbank eingeleiteten Reformen in Volksabstimmungen abgelehnt, so dass schließlich nur eine verwässerte Version des neuen Modells eingeführt wurde. Dadurch lässt sich auch Uruguays derzeitige Stellung als das Land mit dem geringsten Maß an Armut und Ungleichheit in Lateinamerika erklären – in einer Region, in der die weltweit größte Ungleichheit herrscht.

Ende des 20. Jahrhunderts wurde offensichtlich, dass die Jahrzehnte einer fast ausschließlich auf das Wirtschaftswachstum ausgerichteten Entwicklungspolitik die Kluft zwischen den armen und reichen Ländern nicht haben schmälern können, während der Prozess der Handelsliberalisierung und der finanziellen Deregulierung, auch bekannt als „Globalisierung“, die Ungleichheiten zwischen den Ländern und innerhalb der Länder sogar noch verstärkte.

Die nach dem Ende des Kalten Krieges aufgekommene Hoffnung auf eine „Friedensdividende“ hat sich nicht erfüllt, und die UN hat auf einer Reihe von Weltkonferenzen eine neue Sozialagenda ausgearbeitet. 1995 wurden auf der Weltfrauenkonferenz in Peking und dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen die Gleichstellung der Geschlechter und die Beseitigung von Armut als Ziele für die internationale Gemeinschaft beschlossen. Und 2000 wurde auf dem Millenniumsgipfel eine Reihe von terminierten und messbaren Zielen für essentielle soziale Leistungen und Armutsbeseitigung festgelegt, bekannt unter dem Namen Millennium-Entwicklungsziele. Diese Ziele bedeuten ein Engagement armer wie reicher Regierungen für ein Mindestmaß

an sozialen Leistungen, die allen Menschen ein Leben in Würde ermöglichen sollen. Dennoch beziehen sich diese Ziele meist nicht auf die Rechte oder Ansprüche von Arbeitnehmenden oder in Armut lebenden Personen.<sup>6</sup> Bei dem Versuch, den Rückgang der finanziellen Hilfeleistungen aufzuhalten, richtete sich das Hauptaugenmerk auf unmittelbar sichtbare Ergebnisse sowie auf die effiziente Umsetzung von Dienst- oder Hilfeleistungen für die „Ärmsten der Armen“.

### Gezielter Einsatz finanzieller Mittel entscheidet

Eine „gezielte“ Politik, die sich an die Bedürftigsten richtet, sollte eine progressive Verteilung von Ressourcen vorsehen und ihre Bemühungen und öffentlichen Gelder, ob nun aus dem Inland oder Ausland, Notstandsregionen oder bestimmten, in Armut lebenden Personengruppen zukommen lassen.<sup>7</sup> Empfänger von sozialen Leistungen, die nicht zu einer dieser Kategorien gehören, sollten diese Leistungen zum größten Teil selbst finanzieren, in dem sie für sie bezahlen oder eine Versicherung für sich abschließen.

In Notfallsituationen ist der gezielte Einsatz von finanziellen Mitteln entscheidend, und in vielen Fällen können Hilfeleistungen für die Armen als Notfallsituation aufgefasst werden. Die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik der Vereinten Nationen (ECLAC) hingegen argumentiert, dass eine anhaltende – überwiegende oder ausschließliche – Konzentration in der Sozialpolitik die Abhängigkeit der Leistungsempfänger von staatlicher Hilfe verstärkt. Sie erzeugt eine „Armutsfalle“, die die Motivation hemmt, zu arbeiten oder das eigene Leistungsvermögen auszubauen.<sup>8</sup> Außerdem unterstützt sie politischen Klientelismus und Korruption und untergräbt das demokratische Prinzip, nach dem das Leistungsvermögen der Bürger dahingehend entwickelt werden soll, dass sie zu eigenständigen Akteuren der Gesellschaft werden.

Leistungen für die Armen sind oft ärmlich, so das berühmte Zitat von Nobelpreisträger

Amartya Sen. Bei den allgemeinen sozialen Dienstleistungen sorgt jedoch ein eigener Mechanismus dafür, dass die Qualitätsanforderungen der mittelständischen Steuerzahler die Armen „hochziehen“. Außerdem wird hier ein Zusammenhang zwischen sozialem Schutz und sozialer Integration hergestellt, denn um eine allgemeine soziale Schutzpolitik von hoher Qualität aufrechterhalten zu können, müssen die Regierungen zur Sicherung der Einnahme von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen die Beschäftigung fördern.

### Nicht einfach dem Weg der Industrieländer folgen

Dennoch reicht es nicht aus zu sagen, die Entwicklungsländer sollten einfach dem gleichen Weg der Umverteilung und des sozialen Schutzes folgen, den die heute wohlhabenden Industrieländer vor einem Jahrhundert eingeschlagen haben. Bismarck dachte nicht einmal an Kapitalflucht, da seinerzeit das Kapital nicht mobil und er in der Lage war, die Industrialisierung seines Landes durch Zölle zu sichern. In der heutigen globalisierten Welt bedarf es zur Mobilisierung von inländischen Ressourcen für die Sozialpolitik eines förderlichen internationalen Umfeldes, das dem „Wettrennen nach unten“ ein Ende setzt, bei dem die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge für die transnationalen Unternehmen gekürzt werden, um Investitionen ins Land zu holen. Steuerparadiese und Offshore-Bankinstitute, die zur Steuerhinterziehung

6 Davon ausgeschlossen sind natürlich die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die der UNIFEM im Bereich der Frauenrechte und die der ILO im Bereich des Rechts auf soziale Sicherheit sowie andere nennenswerte Ausnahmen, die sich im UN-System noch nicht etabliert haben.

7 Mkandawire, T.: „Targeting and Universalism in Poverty Reduction“, in: Ocampo, J.A., Jomo, K.S. und Khan, S. (Hg.), *Policy Matters*. Penang / London, 2007: *Third World Network* in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.

8 Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC): „La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad“. LC/G.2294(SES.31/3)/E, Februar 2006.

verleiten und die Korruption fördern, müssen gezügelt werden, und die Volatilität der Finanzmärkte – die die armen Länder dazu zwingt, enorme Summen als Reserven einzufrieren, anstatt sie in ihre Infrastruktur oder in ihr Humankapital zu investieren – muss unter Kontrolle gebracht werden. Außerdem muss, wie von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gefordert, international Hilfe geleistet werden, und zwar auf berechenbare Weise, so dass ein Anspruch entsteht und die Armutsfalle und der Klientelismus, der sich bei auf das Inland konzentrierten Hilfeleistungen herausbildet, sich nicht auf internationaler Ebene wiederholen. Die in diesem Social Watch Report veröffentlichten Erkenntnisse von Bürgerorganisationen auf der ganzen

Welt liefern genügend direkte Beweise dafür, dass das Menschenrecht auf soziale Sicherheit täglich verletzt wird. Außerdem enthält der Report wertvolle Vorschläge zur Umsetzung dieses Rechts.

Um die allgemein anerkannten persönlichen und sozialen Rechte ins Gleichgewicht zu bringen und einen Ausgleich zwischen globalen Regeln und Disziplinen einerseits und der nationalen Politik andererseits herzustellen, ist auf nationaler wie auf globaler Ebene dringend ein neuer Sozialvertrag erforderlich, wobei die Prioritäten der einzelnen Länder im Rahmen einer demokratischen Debatte bestimmt werden müssten.

In der heutigen Zeit mit ihrem nie da gewesenen geistigen und materiellen Reichtum

müssen die Menschen in ihrer Mehrheit in Armut leben und auf ihre allgemein anerkannten Rechte verzichten, weil sie zu jung, zu alt, krank oder erwerbsunfähig sind oder aber dem „falschen“ Geschlecht oder der „falschen“ ethnischen oder kulturellen Gruppe angehören. Daher lautet die Frage nicht, ob soziale Sicherheit in der heutigen Zeit der Globalisierung realisiert werden kann, sondern ob eine zivilisierte Existenz ohne die Durchsetzung des Menschenrechts auf soziale Sicherheit überhaupt möglich ist.

**Roberto Bissio** ist Koordinator von Social Watch und Chefferausgeber der internationalen Ausgabe des Social Watch Reports.

# Ist das Recht auf soziale Sicherheit einklagbar?

CHRISTIAN COURTIS / KLAUS HEIDEL

**Das Recht auf soziale Sicherheit ist erfolgreich vor internationale und regionale Gerichte sowie internationale Institutionen gebracht worden, die zuständig sind für Beschwerden und Klagen über Verletzungen jener Rechte, die als bürgerliche oder politische gelten. Möglich wurde dies immer dann, wenn der Zusammenhang zwischen dem Recht auf soziale Sicherheit mit weiteren Rechten aufgezeigt werden konnte. Obgleich sich also dieser indirekte Schutz des Rechtes auf soziale Sicherheit als bedeutsam erwiesen hat, gibt es dennoch Aspekte desselben, die kaum oder gar keine Berücksichtigung fanden. Die Entwicklung von Mechanismen der unmittelbaren Justitiabilität würde diesem Mangel abhelfen.**

Das Recht auf soziale Sicherheit findet sich im Katalog der Menschenrechte seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte im Jahre 1948 (Artikel 22). Es ist auch in einer beträchtlichen Zahl von internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen und in den Instrumenten der Internationalen Arbeitsorganisation festgeschrieben.

Nationale Erfahrungen zeigen, dass das Recht auf soziale Sicherheit unter Einschluss von Rechten, die aus Systemen sozialer Sicherheit abgeleitet werden können, und in Verbindung mit dem Arbeitsrecht Bereiche sind, die durch Rechtsprechung geregelt werden, und dies sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern. Im Gegensatz hierzu ist die unmittelbare Justitiabilität auf internationaler Ebene begrenzt, und dies besonders deshalb, weil verschiedene Einschränkungen der Justitiabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fortbestehen. Dennoch gehört die gerichtliche Behandlung des Rechtes auf soziale Sicherheit zu den juristischen oder quasi-juristischen Aufgaben von internationalen und regionalen Menschenrechtsgerichten und -institutionen, die das Recht haben, Anträge, Beschwerden und Klagen anzunehmen.

## Das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe des Rechtes auf Eigentum schützen

Eine der indirekten Möglichkeiten, das Recht auf soziale Sicherheit zu schützen, ist der Einschluss von Rechten auf und Ansprüchen an Leistungen des sozialen Sicherheitssystems in Ansprüche, die durch das Recht auf Eigentum geschützt werden.

## DAS EUROPÄISCHE MENSCHENRECHTSSYSTEM

Im europäischen Menschenrechtssystem zeigte sich diese Möglichkeit des Schutzes durch die Anwendung von Artikel 1 des Protokolls Nummer 1 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK). Die entscheidende Frage ist die Reichweite der Begriffe „Eigentum“ und „Besitz“ im Text des Artikels. Eine enge Interpretation könnte den Eigentumsbegriff zum Beispiel auf dingliches Eigentum beschränken. Aber eine breitere Interpretation der Ansprüche, die mit den Begriffen „Eigentum“ und „Besitz“ verknüpft werden könnten, würde es

zum Beispiel erlauben, auch einen Pensionsanspruch oder andere Ansprüche auf Transfers, auf ihre Beibehaltung, Aktualisierung oder Anpassung einzuschließen.

Die frühere Europäische Menschenrechtskommission und der gegenwärtige Europäische Menschenrechtsgerichtshof haben eindeutig zu dieser zweiten Möglichkeit tendiert und in vielen Fällen dafür gehalten, dass Leistungen des Systems sozialer Sicherheit „Eigentum“ und „Besitz“ im Sinne des erwähnten Artikels 1 begründen und dass sie deshalb den Schutz vor staatlichen Maßnahmen verdienen, die ihren friedlichen Genuss beeinträchtigen. So erklärte bereits 1971 die frühere Europäische Menschenrechtskommission, dass es zwar eindeutig sei, dass kein Recht auf Pensionen in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten sei, dennoch aber die Leistung von Zwangsbeiträgen zu einem Pensionsfonds unter bestimmten Voraussetzungen ein Eigentumsrecht an einem Anteil eines solchen Fonds schaffen könne. Der Euro-

## Beschwerdeverfahren bei internationalen und regionalen Menschenrechtsinstitutionen

Auf internationaler Ebene gibt es noch immer keine Beschwerdeverfahren über die Verletzung von Rechten, die im Internationalen Pakt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPwskr) kodifiziert sind. Immerhin berechtigt Artikel 24 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Beschwerden darüber vorzutragen „dass irgendein Mitglied [Mitgliedsland] die Durchführung eines Übereinkommens, dem es beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise sichergestellt habe“. Dies schließt Übereinkommen ein, die einen Bezug zum Recht auf soziale Sicherheit haben, so die Übereinkommen 102, 121, 128, 130, 168, 103 revidiert, 118 und 157.

In Europa erlaubt das Zusatzprotokoll zur Europäischen Sozialcharta, dass ein System von Kollektivbeschwerden einrichtet, dass berechtigte Anspruchsinhaber Beschwerden über eine unbefriedigende Erfüllung von Verpflichtungen vortragen, die sich für einen Unterzeichnerstaat aus der Europäischen Sozialcharta von 1961 oder ihrer revidierten Form von 1996 ergeben.

Das Interamerikanische Menschenrechtssystem erlaubt die Einreichung von individuellen Petitionen bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission über die Verletzung des Rechtes auf soziale Sicherheit, wie es in Artikel 16 der Amerikanischen Erklärung der Rechten und Pflichten des Menschen niedergelegt ist. Außerdem wurden Argumente für die Möglichkeit benannt, Sachverhalte der direkten Verletzung des Rechtes auf Sicherheit vor den Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof zu bringen, doch die bisherige Praxis ist enttäuschend gewesen.

päische Gerichtshof hat in vielen Fällen diese Interpretation aufrechterhalten.

Ist einmal der Schutz von Rechten auf Leistungen des Systems sozialer Sicherheit durch das Recht auf Eigentum eingerichtet, müssen die Kriterien untersucht werden, die die europäische Menschenrechtsinstitutionen nutzen, um eine Verletzung dieses Rechtes im Blick auf Pensionen und andere Leistungen zu definieren.

Hierbei ist daran zu erinnern, dass der Europäische Gerichtshof die Vorstellung von einem Ermessensspielraum (*margin of appreciation*) entwickelt hat, die auf einen gewissen Respekt der gerichtlichen Beratungen vor staatlichen Entscheidungen über politische Fragen – und zwar sowohl hinsichtlich von Zielen als auch von Mitteln – hindeutet. Diese Vorstellung spiegelt sich in der Auffassung der Kommission wider, dass die Anerkennung einer Ausdehnung des Rechtes auf Eigentum auf das System sozialer Sicherheit nicht die Garantie einer bestimmten Höhe von Leistungen einschließt. Dieser Auffassung schloss sich der Europäische Gerichtshof an. Andererseits ist der staatliche Ermessensspielraum nicht unbegrenzt. So hat der Europäische Gerichtshof mehrfach geurteilt, dass bestimmte staatliche Maßnahmen einen ungerechtfertigten Eingriff in den Genuss des Rechtes auf Eigentum durch den Kläger darstellten. Hierbei folgten die europäischen Menschenrechtsinstitutionen drei Kriterien, um zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen das Recht auf Eigentum das Recht auf soziale Sicherheit schützt, nämlich:

- Kürzungen von Leistungen des Systems sozialer Sicherheit, die die Substanz eines Rechtes berühren,
- Diskriminierung oder Verletzung des Gleichheitsprinzips und
- Verletzung von rechtskräftigen Urteilen und Nichtbeachtung von Urteilen.

#### INTERAMERIKANISCHES MENSCHENRECHTSSYSTEM

Obleich die Praxis des interamerikanischen Menschenrechtssystems in diesem

Bereich schmaler ist, gibt es Präzedenzfälle. In diesem System beruht der Schutz des Rechtes auf Eigentum auf Artikel 21 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

Folgte die Interamerikanische Menschenrechtskommission zunächst einem engen Verständnis von Eigentum, revidierte sie diese Position im Streitfall von fünf Pensionsbeziehern gegen den peruanischen Staat. Dieser Fall wurde schließlich vor den Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof gebracht. Hierbei ging es um die Veränderung der gesetzlichen Pensionshöhe und die staatliche Nichtbeachtung eines Gerichtsurteils, das die Kürzung der Pensionen der Kläger für unzulässig wertete. Der Interamerikanische Gerichtshof urteilte, dass bei Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen die Pension ein erworbenes Recht der Kläger darstelle, daher ihrem Vermögen zugerechnet werden müsse und deshalb durch das Recht auf Eigentum geschützt werde.

#### Das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe des Rechts auf ein faires Verfahren und durch effektive Rechtsmittel schützen

Sowohl der Europäische Menschenrechtsgerichtshof als auch der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof haben sich mit Fällen beschäftigt, bei denen Leistungen des Systems sozialer Sicherheit

durch Verletzungen von Prozessrechten beeinträchtigt wurden. Der europäische Gerichtshof verfügt über eine umfangreiche Rechtsprechung zu Artikel 6.1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit einer Reihe von Fällen, in denen das Recht auf soziale Sicherheit berührt wurde. Hierbei geht es auch um die Interpretation der Formulierung „Streitigkeiten in Bezug auf [...] zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“.

In einem Falle diskutierte der Europäische Menschenrechtsgerichtshof die Anwendbarkeit von Artikel 6.1 EMRK auf eine Auseinandersetzung über die Fortzahlung von Leistungen einer öffentlichen Krankenversicherung bei Krankheit und Arbeitslosigkeit. Der Gerichtshof urteilte unter Würdigung mehrerer Faktoren – darunter die wirtschaftliche und persönliche Dimension des Rechtes, seine Beziehung zum Arbeitsvertrag und die Vergleichbarkeit mit privaten Krankenversicherungen –, dass der Fall nach Artikel 6.1 als zivilrechtliche Auseinandersetzung zu werten sei. Es folgten weitere vergleichbare Urteile, in deren Verlauf es unstrittig wurde, dass Artikel 6.1 auch auf Fragen der sozialen Sicherheit anzuwenden sei. Der Gerichtshof wandte Artikel 6.1 an bei Verfahren über Entschädigungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Anpassungen von Renten, Mutterschaftsunterstützungen und lebenslangen Rentenbezügen.

#### Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten (EMRK): Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren

Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teiles des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

Im Einzelnen kamen dabei die folgenden Dimensionen des Rechtes auf ein faires Verfahren und auf effektive Rechtsmittel zum Tragen:

- Waffengleichheit, Öffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens,
- angemessener Zeitrahmen für das Verfahren und
- Beachtung rechtskräftiger Urteile.

### Das Recht auf soziale Sicherheit mithilfe des Gleichbehandlungsprinzips und Diskriminierungsverbots schützen

Ein dritter Weg zum Schutz des Rechtes auf soziale Sicherheit durch Menschenrechtsinstrumente, die Anträge und Beschwerden erlauben, führt über die Bezugnahme auf Verletzungen des Gleichbehandlungsprinzips und auf den Schutz vor Diskriminierungen. In solchen Fällen besteht die Strategie darin, die Existenz ungerechtfertigter oder diskriminierender Bestimmungen im Blick auf soziale Sicherheit anzuführen, zum Beispiel bezüglich des Zuganges zu bestimmten Leistungen oder zu bestimmten Höhen der Leistungen. Diese Strategie ist auch von nationalen Gerichten unterschiedlichster Zuständigkeiten in aller Welt akzeptiert worden.

In einigen internationalen Menschenrechtsinstrumenten – wie dem Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPwskR) – sind die Bestimmungen über das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und das Verbot von Diskriminierung allgemein gehalten und daher auch auf Rechte und Bestimmungen anwendbar, die sich nicht in der Liste der Rechte finden, die in den Instrumenten selbst behandelt werden. Daher können diese Bestimmungen unmittelbar herangezogen werden, wenn die Gesetzgebung im Bereich sozialer Sicherheit oder die Anwendungspraxis das Gleichbehandlungsprinzip und den Schutz vor Diskriminierung verletzen.

Andere Instrumente wie die Europäische Menschenrechtskonvention beschränken die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Gleichbehandlung und den Schutz vor

Diskriminierung auf jene Rechte, die in den Instrumenten selbst verankert sind. Daher ist es in Bezug auf solche Instrumente erforderlich, den Streitfall zu verknüpfen mit der Verletzung eines Rechtes, dass zum Beispiel durch die Europäische Menschenrechtskonvention oder ihre Zusatzprotokolle geschützt wird.

### INTERNATIONALES MENSCHENRECHTSSYSTEM

Der Menschenrechtsausschuss – der die Einhaltung des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte (IPbpR) überwacht – hatte mehrfach Gelegenheit, Verletzungen des Gleichbehandlungsprinzips und des Schutzes vor Diskriminierungen in Betracht zu ziehen. In zwei Verfahren gegen die Niederlande befand der Ausschuss, dass die niederländische Gesetzgebung über die Arbeitslosenversicherung verheiratete Frauen diskriminiert, da sie ihnen Zugangsvoraussetzungen zumutet, die für verheiratete Männer in der selben Situation nicht gelten. Der Ausschuss erklärte, dass diese unterschiedliche Behandlung nach Geschlecht eine Verletzung von Artikel 26 IPbpR darstelle.

### EUROPÄISCHES MENSCHENRECHTSSYSTEM

Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof hat eine Reihe von Fällen betrachtet, in denen über Diskriminierung oder die Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips in Bezug auf das Recht auf Eigentum im Zusammenhang mit Rechten der sozialen Sicherheit geklagt wurde. Der Gerichtshof hielt dafür, dass das Recht auf Eigentum nach Artikel 1 des Zusatzprotokolls Nummer 1 zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht das Recht auf Erwerb von Eigentum einschließt und auch nicht irgendwelche Vorschriften für die Errichtung eines Systems sozialer Sicherheit durch den Staat mache, noch würden Arten und Höhe von Leistungen dieses Systems vorgeschrieben. Doch wenn der Staat Sozial- und Pensionsysteme einrichte, dann müsse er es in Übereinstimmung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention tun und das heißt, auf eine Art und Weise, die

das Gleichbehandlungsprinzip und den Schutz vor Diskriminierung respektiere.

In zwei Fällen über den Zugang zu Leistungen des Systems sozialer Sicherheit untersuchte der Europäische Gerichtshof rechtliche Bestimmungen, die sich auf die nationale Herkunft der Kläger bezogen. In einem dieser Fälle ging es um Leistungen nach der Einstellung der Arbeitslosenunterstützung in Österreich. Der Kläger hatte alle Voraussetzungen für einen Leistungsbezug erfüllt – so hatte er in die Arbeitslosenversicherung einbezahlt –, bis auf jene, nicht österreichischer Staatsbürger zu sein. Der Gerichtshof wies die Argumentation der Regierung zurück und entschied, dass die Unterscheidung aufgrund der Nationalität keine objektiven und vernünftigen Gründe zur Rechtfertigung vorbringen könne und daher diskriminierend sei.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es in einer nennenswerten Zahl von Fällen gelungen ist, Aspekte des Rechtes auf soziale Sicherheit durch internationale Gerichtshöfe und Menschenrechtsinstitutionen mithilfe einer Verbindung dieses Rechtes mit anderen Rechten und Prinzipien aufzugreifen.

**Christian Courtis** ist Direktor des *Economic, Social and Cultural Rights Programme* der *International Commission of Jurists* mit Sitz in Genf sowie *Assistant Professor* der Juristischen Fakultät der Universität von Buenos Aires und *Invited Professor* in der Juristischen Abteilung des *Autonomous Technological Institute of Mexico (ITAM)*. Der folgende Text ist eine gekürzte und bearbeitete Fassung des Aufsatzes von Christian Courtis in der internationalen Ausgabe des *Social Watch Report 2007*, <http://www.socialwatch.org>.

Die Übersetzung und Bearbeitung besorgte **Klaus Heidel**, Sprecher von *Social Watch Deutschland / Forum Weltsozialgipfel*. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde auf eine Kenntlichmachung von Auslassungen verzichtet.



# Eine Wette auf die Risiken von armen Menschen: Wie die Weltbank das soziale Risiko und soziale Sicherheit sieht

ANTONIO TRICARICO

**Die Weltbank hat sich besonders hartnäckig in der Förderung privatisierter Systeme sozialer Sicherheit gezeigt. Sogar als bankeigene Untersuchungen darauf hindeuteten, dass der Erfolg dieser Reformen nicht nachgewiesen werden kann, wurde die Privatisierungspolitik bei Altersvorsorgesystemen noch konsequent umgesetzt. Dieser Ansatz – heutzutage bekannt unter dem Begriff ‚Management sozialer Risiken‘ – beansprucht für sich, bestehende Absicherungssysteme zu ergänzen. Die Rolle der Regierungen beschränkt sich letztlich darauf einzuspringen, wenn der Markt versagt hat. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Annahmen, die dieser Haltung zu Grunde liegen und zeigt die Gefahren auf, die mit einer entsprechenden neoliberalen Politik verbunden sind.**

Seit den 1980er Jahren haben die von der Weltbank geförderten Strukturreformen systematisch das soziale Risiko von staatlichen Einrichtungen auf die Schultern des Einzelnen verlagert. Das Politikziel der Weltbank, sich vorrangig mit der Umstrukturierung und Entwicklung der Finanzsysteme zu beschäftigen, konzentrierte sich zunehmend auf die Reform öffentlicher Einrichtungen der sozialen Sicherheit, einschließlich einer Privatisierung der Altersvorsorge. Damit erhöht sich das individuelle Risiko erheblich, vor allem weil es nicht mehr von Vielen getragen wird und der Einzelne immer mehr selbst dafür verantwortlich ist, ausreichend persönliche Ersparnisse zurückzulegen, mit denen der Konsum nach der Verrentung finanziert werden kann.

Beginnend mit Chile 1981 wurden in zwölf lateinamerikanischen Ländern die rein leistungsbezogenen, öffentlichen Rentensysteme nach dem Umlageverfahren erheblich zurückgefahren und gleichzeitig individuelle Sparkonten und freiwillige Rentenpläne im Rahmen einer Politik verpflichtend vorgeschrieben, die als „Mehrsäulenansatz“ in der Rentenreform gilt.

## Einseitige Ausrichtung der Weltbank

Die einseitige Ausrichtung der Weltbank auf die Förderung privatwirtschaftlicher Systeme erscheint merkwürdig, da die Fakten – auch Daten aus Veröffentlichungen der Bank – darauf hinweisen, dass gut organisierte öffentliche Systeme, wie zum Beispiel das Sozialsystem der Vereinigten Staaten, viel effizienter sind. In der Tat werden die zusätzlichen Verwaltungskosten eines privatisierten Systems direkt aus dem Topf finan-

ziert, der ansonsten für die Rentner zur Verfügung stehen würde; dadurch können sich die Rentenbezüge um bis zu einem Drittel gegenüber einem gut organisierten öffentlichen System verringern. Die Verwaltungskosten, die aus den Einzahlungen der Arbeitnehmer in ein privatisiertes System finanziert werden, ergeben sich aus den Gebühren und Provisionen des Finanzgewerbes, was auch dessen Interesse an weiterer Privatisierung in den Vereinigten Staaten und anderswo erklärt. US-Firmen wie etwa Merrill Lynch gehörten zu den größten Nutznießern der Privatisierung der Sozialsysteme in Entwicklungsländern wie Chile.

Die Weltbank hat den neoliberalen Ansatz im Bereich der Sozialpolitik mit Erfolg befürwortet und sich damit auf ein Feld öffentlichen Handelns begeben, das bis Mitte der 1990er Jahre großenteils von einer UN-Sonderagentur beherrscht wurde, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Die Möglichkeit eröffnete sich, als das 1952 unterzeichnete ILO-Übereinkommen 102 über Mindeststandards der sozialen Sicherheit kritisch darauf überprüft wurde, ob es noch immer und überall angemessen sei.

Vor allem in der großen Mehrheit der am wenigsten entwickelten Länder (*least developed countries*, LDCs) sind die üblichen beitragsbezogenen Ansätze der Sozialsysteme, wie sie diesem Übereinkommen zugrunde liegen, als Mechanismen zur Finanzierung und Umsetzung sozialer Absicherung grundsätzlich unbefriedigend. Vor allem die Tatsache, dass nur ein kleiner Teil der Bevölkerung – etwa 10 Prozent gegenüber 80 Prozent in den Industrieländern – damit erreicht wird, zieht die Legitimität von

Zwangsbeitragssystemen in Zweifel. Es wird geschätzt, dass die Probleme chronischer Armut und damit einhergehender Unsicherheit mehr als drei Viertel der Weltbevölkerung belasten, die keinen Zugang zu formalen Programmen sozialer Absicherung haben, einschließlich jenem Drittel der Weltbevölkerung, das gegenwärtig vollständig ohne jede Art sozialer Absicherung lebt.

## Der Angriff auf die öffentlichen Sozialsysteme

Dass die Weltbank so schnell an die Stelle der ILO als institutionelle Hüterin des Wissens im Bereich Sozialschutz und vor allem der Altersvorsorge getreten ist, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Denn man darf dabei nicht übersehen, dass die konventionellen Mechanismen sozialer Sicherheit unter anderem deswegen nicht zu einer besseren Versorgung in den Entwicklungsländern beigetragen haben, weil sich die Strukturanpassungsprogramme (SAPs) der Weltbank mit ihren neoliberal inspirierten und gegen den Staat gerichteten Politikagenden negativ auf die Beschäftigungslage im formellen Sektor der Volkswirtschaften ausgewirkt haben.

Der Angriff der Weltbank gegen öffentliche Systeme der sozialen Sicherheit überall auf der Erde verlief sowohl direkt wie auch indirekt. Die indirekten Angriffe waren für Industrieländer wie die Vereinigten Staaten am wichtigsten. Die Weltbank hat vehement den Standpunkt vertreten, dass Systeme sozialer Sicherheit wie das der Vereinigten Staaten langfristig nicht haltbar sind. Am deutlichsten wurde das in einem 1994 veröffentlichten, maßgeblichen Buch der Weltbank zur Rentenreform mit dem Titel *„Averting the Old Age Crisis“* (zu deutsch etwa: „Die Krise des Alter(n)s abwenden“). Der Titel deutet an, dass eine höhere Lebenserwartung aufgrund von mehr Wohlstand und besserer medizinischer Technik eine unerträgliche Belastung für die Staaten darstellt, wenn man ihre Systeme sozialer Sicherheit nicht von Grund auf umstellt.

Diese Grundprämisse des Buches ist vielfach kritisiert worden.<sup>1</sup> Die Lebenserwartung ist seit mehr als einem Jahrhundert in den Industrieländern rapide gestiegen. In den meisten Industriestaaten – einschließlich den Vereinigten Staaten – sind die Ausgaben für Sozialprogramme in den letzten 30 bis 40 Jahren tatsächlich stärker gestiegen (gemessen in Bezug zur Größe der Volkswirtschaft) als man es für die nächsten 30 bis 40 Jahre vorhersagt hatte. Mit anderen Worten: Die Weltbank hätte dieses Buch besser 1960 als 1994 veröffentlicht.

Trotz fehlender Beweise für die Grundprämisse des Buches war *Averting the Old Age Crisis* extrem nützlich für einige politische Gruppen, die an der Privatisierung von Systemen der sozialen Sicherheit überall auf der Welt ein Interesse haben. Bemerkenswert ist, dass Estelle James, Leiterin des Forschungsteams, das das Buch geschrieben hatte, jetzt in der Kommission zur Privatisierung sozialer Sicherheit von Präsident George W. Bush sitzt, allerdings nicht in ihrer Funktion als Angestellte der Weltbank.

### Darlehen und technische Hilfen für die Privatisierung von Rentensystemen

Bei der Förderung von Privatisierung und Strukturreformen der Sozialsysteme in den Entwicklungsländern hat die Weltbank eine deutlich direktere Rolle gespielt. Abgesehen von der rhetorischen Unterstützung ideologischer und finanzieller Interessensgruppen, die eine Privatisierung befürworteten, hat die Weltbank jenen Ländern Darlehen und technische Hilfe gewährt, die ihre Systeme sozialer Sicherheit privatisiert haben, vor allem in Lateinamerika und der Karibik und später auch in den Osteuropa.<sup>2</sup>

1999 tauchten jedoch die ersten kritischen Stimmen aus der Bank selber auf, die sich mit der ideologischen Seite der Strukturreform von Rentensystemen auseinandersetzten. Vor allem der damalige Chefökonom der Weltbank Joseph Stiglitz wollte die einseitige Unterstützung der Bank für privatwirtschaftlich organisierte Systeme sozialer

Sicherheit ändern und war Co-Autor eines Papiers, in dem dargelegt wurde, dass viele der Gründe, die für die Bevorzugung privatisierter Sozialsysteme ins Feld geführt wurden, nicht durch Beweise untermauert sind. Er forderte die Institution offen auf, ihre Einstellung in dieser Frage zu überdenken und „zehn Mythen“ im Bereich sozialer Sicherheit kritisch zu hinterfragen.<sup>3</sup> Zwar erkannte Stiglitz an, dass die Auslöser für die Rentenreformen in allen Teilen der Welt realer Natur seien, aber er stellte fest, dass die am häufigsten vorgetragenen Argumente für individuelle Rentenkonto oft weder in der Theorie noch in der Praxis zu beweisen seien. Die Untersuchung kam deshalb zu dem Schluss, dass „politische Entscheidungsträger die Frage der Rentenreform sehr viel nuancierter angehen müssen als das in der üblichen Interpretation von *Averting the Old Age Crisis* vorgesehen ist.“ Außerdem stellte Stiglitz klar, dass der von der Bank bis dahin unterstützte, nicht spezialisierte Ansatz (*one size fits all*) nicht für die sehr unterschiedlichen Kontexte und Situationen in so vielen Ländern der Erde passen könne.

### Das neue ‚Management sozialen Risikos‘

Als Reaktion auf diese Kritik und geäußerte Besorgnis über die Versorgungslücken in den formalen und halb-formalen beitragsgestützten Sozialsystemen entwickelte die Weltbank ein neues Konzept für den Bereich der sozialen Absicherung, den sogenannten Ansatz des Managements sozialen Risikos (SRM). Im Jahr 2000 stellte der Weltentwicklungsbericht der Weltbank den neuen Politikrahmen für den „Kampf gegen die Armut“ vor, was im Übrigen auch der Titel des Berichts war. Interessanterweise kündigte die Bank zu einem Zeitpunkt ihre Absicht an, Sozialpolitik als soziales Risikomanagement umzugestalten, als die Millenniums-Entwicklungsziele<sup>4</sup> vorgestellt wurden.

Konzeptionell unter Verwendung gemeinsamer Terminologie von Risikomanagement und kommerziellen Versicherungen gestaltet und bezugnehmend auf entsprechende

Ansätze im Sozialsystem, besteht das zentrale Politikziel des SRM darin, die schlimmsten Formen der Armut durch ein besseres Management der Risiken zu bekämpfen, und zwar im inklusiven Sinne der Absicherung gegen soziale, wirtschaftliche, politische, umwelttechnische, arbeitsmarkt- und nicht arbeitsmarktbezogene Gefahren oder Risikoereignisse.

Das soziale Risikomanagement wurde als ein System mit Doppelfunktion dargestellt: Grundabsicherung und Förderung der Risikobereitschaft. In diesem Sinne unterscheidet sich der SRM-Ansatz deutlich von konventionellen Ansätzen in der Sozialpolitik, wo eine Intervention mit so unterschiedlichen Faktoren wie Marktversagen, Solidarität und gegenseitigen Pflichten begründet wird. Kurz gesagt ist es das Ziel von SRM, die Doppelfunktion der Instrumente zum Risikomanagement zu betonen und die Gruppe der „chronisch Armen“ so zu fördern, dass sie besser auf arbeitsmarkt- und nicht-arbeitsmarktbezogene Risiken vorbereitet sind, indem sie Zugang zu vielfältigen Leistungen haben, als auch gleichzeitig bereit, größere (unternehmerische) Risiken einzugehen.

### Die Rolle staatlicher Versorgung zurückschrauben

Noch einmal: SRM zielt darauf ab, die Rolle staatlicher Versorgung durch gemeinsam getragene Risiken zurückzuschrauben und

1 Baker, D.: *The World Bank's Attack on Social Security*. Washington DC: Center for Economic and Policy Research, 2001.

2 Siehe dazu den Beitrag „Social (in)security for all: Pension reform in Central and Eastern Europe“ der Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF) und der Bulgarian-European Partnership Association (BEPA) über die Politiken der Weltbank in Mittel-Osteuropa im internationalen Social Watch Report 2007, <http://www.socialwatch.org>.

3 Orszag, P. und Stiglitz, J.: „Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems“. Vorgestellt auf der Konferenz „Neue Ideen zur Altersvorsorge“, 14.-15. September. Washington DC: Weltbank, 1999.

4 Zu den MDGs siehe auch Joyce Haarbrink: „Sexual and reproductive health: A right of women and men“ im internationalen Social Watch Report 2007, <http://www.socialwatch.org>.

statt dessen privatwirtschaftliche Versorgungsleistungen durch individuelle, risikomimierende Instrumente zu stärken. Bedeutsam ist dieser Teil des SRM-Ansatzes insofern, als die Betonung privatwirtschaftlicher Versorgungsleistungen zur Risikobegrenzung mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass Menschen ohne ausreichende Mittel zum Kauf kommerzieller Versicherungsprodukte ein größeres Risiko hinzunehmen haben. Das Oberziel des neuen Ansatzes ist also die Verringerung des Risikos, nicht die Befriedigung von Bedürfnissen.

Allgemein gesprochen gibt der SRM-Ansatz – und vor allem der damit verbundene ausdrückliche Wunsch nach weiterer Begrenzung des Geltungsbereichs formaler sozialer Sicherheit – Anlass zur Besorgnis, weil damit wahrscheinlich eine größere Zahl von Menschen zunehmend abhängiger von Bewältigungsmechanismen eines öffentlichen „Sicherheitsnetzes“ wird – wenn auch ergänzt durch zusätzliche informelle und potenziell illegale Bewältigungsstrategien. Ein wirksames soziales Risikomanagement sollte aber diese Bewältigungsstrategien weniger notwendig machen und sie nicht noch fördern. Eine solche Lage ist ohne Zweifel nicht wünschenswert und widerspricht in der Tat dem neoliberalen Mantra der verstärkten Förderung des Einzelnen, um ihn weniger abhängig von staatlichen Einrichtungen zu machen.

Ein ähnliches Maß an Unsicherheit besteht auch, wenn es entsprechend der Verheißung des SRM um größere Risikobereitschaft geht, weil man im Besitz von Vermögenswerten ist. Im Rahmen von SRM geht man davon aus, dass sich arme Menschen aus chronischer Armut befreien können, wenn sie sich auf risikoreichere – und damit potenziell renditeträchtigere Aktivitäten einlassen würden. Die Annahme, dass die Ärmsten vor „risikoreicheren, aber auch renditeträchtigeren Aktivitäten“<sup>5</sup> zurückscheuen, weil es ihnen an Vermögenswerten und Sozialkapital fehlt, scheint allerdings etwas weit hergeholt und zu stark verallgemeinernd.

### Was ist denn nun die Rolle des Staates im Kampf gegen die Armut?

Ein zentrales Problem bei der Analyse von SRM besteht in der Schwierigkeit, die Parameter staatlichen Handelns abzugrenzen. Im Allgemeinen und trotz bekundeter Absicht, mit SRM bestehende Systeme sozialer Sicherheit zu ergänzen, stellt sich die „neu positionierte“ Rolle der Regierung in diesem Bereich als sehr präskriptiv und beschränkt dar, das heißt, nur als Mittel, bei Marktversagen einzuspringen. So beschreiben zum Beispiel Holzmann und Jørgensen<sup>6</sup> die Rolle der Regierung als „Anbieter von Instrumenten des Risikomanagements in Fällen, wo die Privatwirtschaft versagt“ oder als „Veranlassung von Einkommensumverteilung, wenn Ergebnisse des Marktes als sozialstaatlich unakzeptabel betrachtet werden“. Die begrenzten Erwartungen der Bank, was die letztlich erwünschte Rolle der Regierungen bei der sozialen Vorsorge anbetrifft, zeigen sich jedoch mit besonderer Deutlichkeit in ihrem Vorschlag, dass der Staat „soziale Sicherheitsnetze zur besseren Risikobewältigung“ anbieten solle.

Die Tatsache, dass die Bank Strategien der Risikobewältigung in den Mittelpunkt rückt, lässt auf zwei Grundprämissen für die Rahmenbedingungen von SRM schließen. Zunächst die Prämisse, dass staatliche Einrichtungen der Entwicklungsländer nie in der Lage sein werden, mehr als nur minimale Formen sozialer Absicherung auf die Beine zu stellen. Problematisch ist an dieser Perspektive, dass jegliche Möglichkeit sozialen Fortschritts von vornherein ausgeschlossen scheint. Zweitens scheinen die SRM-Rahmenbedingungen auf der Prämisse aufzubauen, dass Entwicklungsländer sich aktiv auf Strategien zur sozialen Absicherung einlassen sollen, die staatliches Handeln auf rein zweckgebundene Sozialausgaben begrenzen.

### Problematische Grundannahmen der Weltbank

Für die am meisten benachteiligten Gruppen der Gesellschaft haben diese Annah-

men ernsthafte Auswirkungen. Für die älteren Armen könnte sich SRM als doppelt problematisch herausstellen. Einerseits finden sich ältere arme Menschen mit zunehmendem Alter gerade in den LDCs mit größerer Wahrscheinlichkeit als Randerscheinungen auf den Arbeitsmärkten und den nur für den Eigenbedarf produzierenden Wirtschaftssektoren (*household economies*) wieder. Andererseits erscheint es immer unwahrscheinlicher, dass sie Zugang zu „Vermögenswerten“ haben, mit denen sie sich gegen vorhersehbare oder unvorhersehbare Risiken schützen können. Folglich muss die Lösung der geringen sozialen Absicherung älterer Menschen gerade auch in den LDCs teilweise in einem steuerfinanzierten Versorgungssystem für Alle auf der Grundlage von Barleistungen liegen – etwas, was die Weltbank heftig kritisiert hat.

Die Versorgung älterer Menschen in den Entwicklungsländern sollte als strategisch wichtiger Teil von Sozial- und Wirtschaftsentwicklungsprogrammen verstanden werden. Zunehmende Anerkennung erfährt die wichtige Rolle älterer Menschen innerhalb der Großfamilien sowie ihr Beitrag, um die destabilisierenden Auswirkungen wachsender Verstädterung, Arbeitnehmermigration und – insbesondere im südlichen Afrika – die Schwächung aufgrund HIV/Aids aufzufangen. Dies begründet sich dadurch, dass die Familie traditionell der wichtigste, und manchmal der einzige soziale Schutzmechanismus gewesen ist, der vielen Menschen in den Entwicklungsländern zur Verfügung stand. Werden ältere Menschen also mit „Vermögen“ in der Form von Barleistungen unterstützt, ist ihnen die Wertschätzung als Betreuer und Versorger in Familie und Gemeinde weiterhin sicher.

Letztlich ist abzuwarten, ob durch die SRM-Ansätze der sozialen Absicherung Bedin-

5 Holzmann R. und Jørgensen S.: „*Social risk management: a new conceptual framework for social protection, and beyond*“. *Social Protection Discussion Paper* Nr. 0006. Washington DC: Weltbank, 2000.

6 Ebenda.

gungen geschaffen werden, die die Menschen längerfristig aus der Armut befreien. Konzeptionell betrachtet sind die SRM-Rahmenbedingungen zu sehr von den dafür erforderlichen Bewältigungsstrategien abhängig, um die selbstgewählte Rolle bei der Bewältigung sozialer Risiken zufriedenstellend auszufüllen. Für marginalisierte, arme, ältere Menschen ohne Zugang zu Arbeitsmarktchancen oder anderen risikominimierenden Werten bleibt als einzig denkbare institutionelle Alternative der Staat. Die Gestaltung einer Politik, die die strategische Rolle einer steuerfinanzierten Altersvorsorge für Alle in den LDCs in den Mittelpunkt stellt, wäre demnach eigentlich der bessere Mechanismus, um Risiken im Laufe des Lebens abzufedern und ältere Menschen aus der Armut zu befreien.<sup>7</sup>

### Privatisierte Altersvorsorge erreicht keinen größeren Kreis von Menschen

Zehn Jahre nach der theoretischen Aufarbeitung ihrer extremen Haltung zur Rentenreform in *Averting the Old Age Crisis* reflektierte die Weltbank ihre Erfahrungen mit der Rentenreform in Lateinamerika und kam zu erstaunlichen Ergebnissen.<sup>8</sup> Danach hatten jene lateinamerikanischen Regierungen, die ihr nationales Rentensystem umstrukturiert hatten, ihre Haushaltslage verbessert, öffentliche Renten gerechter gestaltet und Spar- und Investitionstätigkeit angereizt. Aber Guillermo Perry, Chefökonom der Weltbank für Lateinamerika und die Karibik, gab offen zu, dass „...es verfrüht erscheint, die Reformen als Erfolg zu bezeichnen, da es nicht gelang, einen größeren Kreis der Bevölkerung einzubeziehen. Altersarmut bleibt weiterhin ein erhebliches Risiko für Bürger der Region.“<sup>9</sup> Außerdem wies die Untersuchung der Weltbank darauf hin, dass „mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer [ausgeschlossen sind von dem], was auch nur den Anschein eines Sicherheitsnetzes im Alter bieten würde.“

Im speziellen Fall Chiles<sup>10</sup> stellte man fest, dass die eingezahlten Gelder der Rentner wesentlich geringer als vorhergesehen

ausfielen – und zwar so niedrig, dass 41 Prozent der anspruchsberechtigten Rentenbezieher weiterhin arbeiteten. Unbändige Provisionen und andere Verwaltungskosten hatten einen Großteil dieser Gelder (bis zu 50 Prozent) aufgezehrt, und die Kosten der Umstellung zum privatisierten System lagen höher als ursprünglich vorhergesagt, zum Teil auch, weil die Regierung Arbeitnehmer subventionieren musste, die nicht genug Geld auf ihren Rentenkonten hatten, um eine Mindestrente beanspruchen zu können.

Die Selbstkritik der Bank beschränkte sich jedoch auf den Hinweis, dass man marktbasiertere Mechanismen verbessern müsse, um die noch anstehenden Probleme in einem privatisierten System zu lösen, und vor allem mehr Aufmerksamkeit der Effizienz privat verwalteter Rentenpläne widmen solle, die den Beitragszahlern und ihren Familien die bestmögliche Leistung zu konkurrenzfähigen Preisen garantiere. Auf diese Weise vermied die Bank eine Antwort auf die ursprüngliche Frage, deretwegen sie sich überhaupt erst auf die Frage der Reform sozialer Sicherheit eingelassen hatte: Wie kann man die Vorsorgeleistungen auf den Kreis der älteren Armen ausweiten? Immerhin erkannte sie endlich, nach einem Jahrzehnt, dass sich Regierungen stärker um die armutsverhindernde Funktion nationaler Rentensysteme kümmern sollten.

### Die kontroverse neue Gesundheitsstrategie der Weltbank

Die Rahmenbedingungen des SRM und seine unzulänglichen Annahmen stehen auch im Mittelpunkt der 2006 ausgearbeiteten Zehnjahresstrategie für Gesundheit, Ernährung und Bevölkerung der Weltbank, die folglich von einer falschen Diagnose und deshalb einem falschen Reformrezept ausgeht.<sup>11</sup> Auch hier – wie im Fall der Politik sozialer Sicherheit und der ILO – gab es auf Seiten der Bank wenig Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Die Bank berücksichtigte einen Großteil der Forschung, Politikberatung und

technischen Hilfe nicht, die die WHO den Regierungen der Entwicklungsländer schon zur Verfügung gestellt hatte. Die der Zehnjahres-Gesundheitsstrategie zugrundeliegende, einseitige Auswahl von Forschung und Analyse führt dazu, dass der bestehende Mangel an Beschäftigten im Gesundheitswesen weiter verstärkt, öffentliche Gesundheitssysteme vor allem in einkommensschwachen Ländern weiter ausgehöhlt und zweistufige Systeme, die den Armen weiterhin keinen Zugang gewähren, durch die Bank fest verankert werden.

Die von Mitarbeitern der Bank durchgeführte Analyse für die neue Gesundheitsstrategie geht von der Annahme aus, dass das bestehende Niveau der Zuzahlungen die Fähigkeit und Bereitschaft widerspiegelt, für Dienstleistungen zu bezahlen. Und das trotz der im gleichen Dokument zitierten Forschung, die belegt, dass die gegenwärtigen Zahlungen Millionen benachteiligter Menschen in tiefe Armut gestürzt haben.

### Mangel an medizinischem Personal ignoriert

Des Weiteren wird in der Analyse vorgeschlagen, weitere Gesundheitsdienste in den Privatsektor auszulagern und Sozialversicherungssysteme zu fördern. Diese Diagnose schreibt die gegenwärtige Situa-

7 McKinnon, R.: „Social risk management and the World Bank: resetting the 'standards' for social security?“, *Journal of Risk Research* 7 (3), April 2004.

8 Gill, I., Packard, T. und Yermo, J.: „Keeping the Promise of Social Security in Latin America.“ Weltbank und Stanford University Press, 2004.

9 Weltbank: „Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America“. Presseerklärung, 13. Dezember 2004. <http://wbln1018.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/PrintView2ndLanguage/146EBBA3371508E785256CBB005C29B4?Opendocument>.

10 Anrig Jr., G. und Wasow, B.: „Twelve Reasons Why Privatising Social Security is a Bad Idea“. *The Century Foundation*, 2004.

11 Oxfam Großbritannien: „World Bank Health Strategy and the Need for More Balanced Research and Analysis Across the Bank“. Von Oxfam für Organisationen der Zivilgesellschaft zusammengestellte Informationen. Treffen von EU Weltbank Exekutivdirektoren, Brüssel, 6. Februar 2007.

tion in die Zukunft fort und sucht nicht nach Möglichkeiten, die Kapazität des öffentlichen Systems zu verbessern. Zum Beispiel setzt sie sich nicht mit dem akuten Mangel an Beschäftigten im Gesundheitswesen insgesamt auseinander: Nach Angaben der WHO fehlen weltweit 4,2 Millionen Ärzte, Pfleger und Hilfspersonal. Und man beschäftigt sich auch nicht mit den Kapazitäten im öffentlichen Sektor zur Koordinierung, Regulierung und Harmonisierung zukunftsfähiger und leistungsstarker medizinischer Versorgungssysteme. So nimmt der Ansatz der Bank die beträchtlichen, um nicht zu sagen überwältigenden Beweise nicht zur Kenntnis, die dafür sprechen, dass einkommensschwache Länder mit schwach entwickelten staatlichen Kapazitäten nicht in der Lage sind, private Träger im Gesundheitswesen wirksam zu regulieren und ihnen entsprechende Anreize zu bieten, damit sie allen einen gerechten Zugang zu diesen Leistungen ermöglichen. Stattdessen ist genau das Gegenteil erforderlich, nämlich mehr Investitionen in öffentliche Einrichtungen, die solche staatlich finanzierten Leistungen direkt anbieten. Nur so ist es Ländern, auch den entwickelten Ländern, gelungen, die medizinische Versorgung nach Kriterien der Bedürftigkeit und nicht der Zahlungskraft auszurichten.

Diese ideologisch einseitige Sicht der Weltbankforschung ist offenbar nicht nur ein Ausrutscher. Eine unabhängige Überprüfung der Weltbankforschung, die mehr als 4.000 Aktivitäten der Weltbank zwischen 1998 und 2005 unter die Lupe nahm, stellte vor kurzem fest, dass die Politik nicht auf der Grundlage ausgewogener Analysen einer Vielzahl an Forschungen formuliert wurde, sondern vielmehr häufig auf der Grundlage historischer Präferenz formuliert und dann durch selektive Forschung und einseitige Analysen untermauert wurde.<sup>12</sup> Das Gremium namhafter Akademiker, die die Auswertung gemacht hatten, äußerte sich ausgesprochen kritisch über die Art und Weise, wie die Weltbankforschung eingesetzt wurde, um die Politik der Weltbank zu untermauern, häufig sogar ohne die Be-

weislage abzuwägen bis zu dem Punkt, wo „das Ausmaß an Selbstreferenz schon fast an Parodie grenzte.“ Diese Schlussfolgerungen werden auch von neuesten Forschungen im Auftrag der norwegischen Regierung gestützt, bei denen es um die wirtschaftspolitischen Konditionalitäten von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) geht: „Die schwerwiegendste Schwäche der Berichte der Internationalen Finanzinstitutionen sind ihre methodisch und fachlich verengten Ansatzpunkte.“<sup>13</sup>

### Methodisch und fachlich verengte Ansatzpunkte

Die dem SRM-Ansatz zugrundeliegenden Annahmen stehen auch im Mittelpunkt der von der Bank vorgeschlagenen marktbasierteren Lösungen, mit denen man den Zugang zu sozialer Absicherung im Gesundheitssektor für einen größeren Kreis öffnen will. Insbesondere regt die Bank an, das gegenwärtige Niveau an Zuzahlungen systematisch in formelle, versicherungsgestützte Systeme überzuführen. In einkommensschwachen Ländern, in denen die Mehrheit der Menschen von weniger als zwei US-Dollar pro Tag lebt, spricht nichts dafür, dass ein solcher Ansatz zum Aufbau gerechter Gesundheitssysteme beiträgt. Im Gegenteil, die Beweise sprechen dafür, dass öffentlich finanzierte Systeme eher in der Lage sind, bei geringem Finanzaufkommen einen gerechten Zugang für Alle zu gewährleisten.

Indem sie für diese fragwürdige Lösung optiert, hat die Bank wieder einmal bewusst die Rolle des Staates und öffentlicher Intervention beschnitten, und zwar auf der Grundlage der unbewiesenen, ideologisch gefärbten Annahme, dass private Träger im Gesundheitswesen eher zur Rechenschaft gezogen werden könnten, bessere Qualität lieferten und effizienter seien als öffentliche Träger. Beschäftigte im öffentlichen Dienst werden als korrupt hingestellt – ohne zu analysieren, warum eine entsprechend definierte Korruption in dieser Gruppe vorkommt. Ebenso wenig gibt es eine verglei-

chende Analyse darüber, inwieweit und warum erhebliche Korruption auch in den Verträgen privater Träger zu Tage tritt. Ungeachtet der Beweise dafür, dass erfolgreiche Reformen die Ausbildung, Einstellung und Weiterbeschäftigung stärker motivierter und besser bezahlter Beschäftigter im öffentlichen Gesundheitsdienst gefördert haben, schlägt die Weltbank vor, den öffentlichen Sektor zugunsten eines zu Unrecht hochpreisigen privaten Sektors zu umgehen. Durch eine stärkere Unterstützung privater Versorgungsleistungen fördert die Strategie in der Praxis die interne Abwanderung aus dem öffentlichen in den privaten Sektor und damit eine weitere Fragmentierung öffentlicher Gesundheitssysteme.

### Übertriebene Beschränkungen des fiskalischen Spielraums für Gesundheits- und Sozialpolitik

Festzuhalten bleibt, dass es sich die neue Gesundheitsstrategie zum Ziel gesetzt hat, einkommensschwache Länder nur bei Reformen zu beraten, die sich innerhalb der Grenzen ihrer fiskalischen Möglichkeiten und Aufnahmekapazitäten bewegen. Die Weltbank sollte aber lieber darauf hinarbeiten, dass die Empfängerländer diese Grenzen überwinden und sie nicht als gegeben hinnehmen. Vor allem sollte die Bank einkommensschwache Länder nicht dazu drängen, mögliche Ergebnisse „selektiv und realistisch“ zu betrachten, sondern diesen Ländern vielmehr dabei helfen, die gesamte Bevölkerung mit einem umfassenden Paket medizinischer Leistungen zu versorgen. Diesbezüglich nimmt die Strategie nicht zur Kenntnis, wie sich die IWF-Politik auf die Fähigkeit der Länder ausgewirkt hat, sich mit der Krise ihrer Humanressourcen angemessen auseinander zu setzen und erstklassige medizinische Versorgung für Alle zu bieten.

12 Banerjee, A. et al: „An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005“, 2006.

13 Norwegisches Außenministerium: „The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatization and Liberalization: Current Issues and Practices“, 2006.

Im Juli 2007 hat eine Arbeitsgruppe des Zentrums für Globale Entwicklung, die unter dem Vorsitz des ehemaligen Mitarbeiters des IWF, David Goldsbrough, und in Zusammenarbeit mit Regierungsvertretern, Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft den IWF und Gesundheitsausgaben untersuchte, festgestellt, dass der Fonds in übertriebenem Maße die politischen Optionen der Länder beschnitten hat. Die Gruppe analysierte im Einzelnen die Fälle Mosambik, Ruanda und Sambia und kam zu dem Schluss, dass „die vom IWF unterstützten Finanzprogramme häufig zu konservativ oder risikoscheu waren. In vielen Fällen haben sie den Gestaltungsspielraum übertrieben eingeengt und ehrgeizigere, aber machbare finanzielle Optionen für mehr Ausgaben und Hilfe nicht ausreichend erforscht.“<sup>14</sup> Die Arbeitsgruppe legte internationalen Finanzinstitutionen eine Reihe von Empfehlungen vor, unter anderem die Notwendigkeit, den Ländern zu helfen, ein größeres Spektrum an Optionen für das Finanzdefizit und öffentliche Ausgaben zu erforschen und Lohnobergrenzen aus so gut wie allen Sozialprogrammen zu streichen.

### Individueller Kampf gegen die Armut?

Der Teil der SRM-Rahmenbedingungen, der sich mit größerer individueller Risikobereitschaft als neuem Schwerpunkt der Sozialpolitik beschäftigt, ist in einem weitergehen-

den Sinne potenziell problematisch. Das Scheitern konventioneller Ansätze öffentlicher Sozialpolitik zur Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern und andererseits ihr oft diskutierter Beitrag zur Entstehung einer vom Sozialstaat abhängigen Unterschicht – großenteils durch Verzerrungen des Arbeitsmarktes – in den entwickelten Volkswirtschaften wird häufig als Ausfluss „staatlichen Versagens“ dargestellt. Bezieht man einen solchen Ansatz auf das vorliegende Problem, müsste davon ausgegangen werden, dass der vom SRM ausgehende Druck zu einer zunehmend aktiveren und risikoreicheren Rolle des Einzelnen im personalisierten Kampf gegen die Armut es im wachsenden Maße möglich macht, zumindest aus der neoliberalen Perspektive Armut als „individuelles Versagen“ zu definieren.

In einigen Fällen könnte deshalb der SRM-Ansatz im Bereich sozialer Absicherung noch weiter zur sozialen und wirtschaftlichen Ausgrenzung der Armen beitragen und jene Einzelpersonen, die aus welchem Grund auch immer weiterhin in Armut leben, einem größeren Risiko der Stigmatisierung aussetzen bis hin zu dem Punkt, wo man ihre Lebensumstände als „pathologisch“ bezeichnet.<sup>15</sup> Mit der möglichen Ausnahme der wirklich Armen könnten chronische Arme dann nicht nur als der Hilfe nicht würdig gelten, sondern als eine Gruppe

betrachtet werden, der nicht zu helfen ist. Eine solche untragbare Sicht der Dinge würde den Glauben an soziale Sicherheit als Grundrecht aller Bürger strukturell untergraben.

Angesichts der Tatsache, dass risikoreichere Aktivitäten per Definition bei Erfolg eine potenziell höhere Rendite und bei Misserfolg die Wahrscheinlichkeit gravierender und potenziell katastrophaler Verluste mit sich bringen, könnte man es grundsätzlich für unpassend halten, dass eine internationale Organisation wie die Weltbank Einzelne zu Aktivitäten ermuntert, die das Risiko solcher Verluste potenziell in sich tragen.<sup>16</sup>

**Antonio Tricarico** gehört der Kampagne zur Reform der Weltbank in Italien (*Campagna per la Riforma della Banca Mondiale*) an und ist Spezialist für die Politik der internationalen Finanzinstitutionen und der Welthandelsorganisation.

<sup>14</sup> Zentrum für Globale Entwicklung: „Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action“. Bericht der Arbeitsgruppe zu IWF-Maßnahmen und Gesundheitsausgaben, 2007.

<sup>15</sup> Vilas, C.: „Neoliberal social policy: managing poverty (somehow)“. *NACLA Report on the Americas*, Bd. 29, Nr. 6, 1996.

<sup>16</sup> Weltbank: Presseerklärung, 13. Dezember 2004.

# Regulierung von Hedgefonds: Was hat das mit sozialer Sicherheit zu tun?

ALDO CALIARI

**Hedgefonds lassen sich beschreiben als „gemeinsame Fonds von Privatkapital, das in börsengehandelte Wertpapiere (sowohl liquide Papiere als auch Derivate) angelegt wird; dabei kann Fremdkapital in unterschiedlicher Form eingesetzt werden; üblicherweise gibt es keine Regulierung.“<sup>1</sup> Hedgefonds sind darauf spezialisiert, hoch entwickelte und sehr risikoreiche Anlagestrategien zur Erzielung überdurchschnittlicher Renditen umzusetzen.<sup>2</sup> Was die von den Fonds geübten Wirtschaftspraktiken und die eingegangenen Risiken für die Realwirtschaft und auch für Systeme sozialer Sicherung bedeuten (können), deckt der folgende Beitrag auf.**

Ursprünglich galten Hedgefonds als hoch spezialisierte Anlageinstrumente, zu denen nur ein eingeschränkter Kreis anspruchsvoller Anleger Zugang hatte. Eine Direktanlage in Hedgefonds stand aufgrund hoher Einstiegskosten gewöhnlich nur wohlhabenden Investoren offen.<sup>3</sup> Man ging davon aus, dass Hedgefonds-Anleger ausreichend Vorkenntnisse und Mittel hatten, um ihre Eigeninteressen zu schützen.<sup>4</sup> Aber in den letzten Jahren hat sich der Kreis der Anleger mit Zugang zu Hedgefonds erheblich ausgeweitet.<sup>5</sup> Das geschah teilweise durch die Entschärfung der Zugangsbedingungen bis zu einem Punkt, wo es für die die Auswahl potentieller Investoren so gut wie keine Beschränkungen mehr gab.<sup>6</sup> In vielen Ländern von Hongkong und Australien bis Deutschland und Großbritannien kann nunmehr eine neue große Gruppe von Anlegern auch mit verhältnismäßig bescheidenen Mitteln in Hedgefonds investieren. Zum Beispiel gilt dies für Frankreich, wo Einzelpersonen nun mit einem Mindestbetrag von 10.000 Euro bei Hedgefonds einsteigen können.<sup>7</sup> Erst jüngst wurde in den Nachrichten berichtet, dass deutsche Anleger auch Anteile von Hedgefonds in einer Stückelung von unter 125 Euro bei der Deutschen Bank kaufen können und dass Regulierungsbehörden in Großbritannien eine Entschärfung der Auflagen für den Verkauf von Hedgefonds an Einzelpersonen erwägen.<sup>8</sup>

## Wachsende Zahl privater und institutioneller Anleger

Als Teil dieser Entwicklung legen auch regulierte Einrichtungen wie Investment- und Pensionsfonds, die durchschnittlichen Anlegern offen stehen, zunehmend mehr Geld in Hedgefonds an.<sup>9</sup> Berichte sprechen da-

von, dass ein wesentlicher Teil des Wachstums der Hedgefonds auf die Nachfrage institutioneller Anleger zurückzuführen ist, die Alternativen zu normalen festverzinslichen Anlagen suchen.<sup>10</sup> Hedgefonds greifen auf einen beträchtlichen Teil der Ersparnisse privater Haushalte zu, die über institutionelle Anleger fließen: größtenteils Dachfonds und Pensionsfonds. Nach einer Schätzung machen letztere inzwischen etwa 30 Prozent des Anlegerstamms aus.<sup>11</sup> Auch die Regierungen legen zunehmend mehr Gelder ihrer Rentenkassen in Hedgefonds an. Die Finanzmarktaufsicht der USA berichtet, dass ungefähr 20 Prozent der betrieblichen und öffentlichen Rentenpläne 2002 über Hedgefonds liefen, gegenüber 15 Prozent 2001 – mit steigender Tendenz.<sup>12</sup> Öffentliche Pensionsfonds zählen zu den Einrichtungen, die in den letzten Jahren deutlich mehr in Hedgefonds investiert haben in dem Bemühen, ihre Renditen zu verbessern und Anlagen zu diversifizieren.<sup>13</sup>

## Die Krise öffentlich finanzierter sozialer Sicherheit dient als Motiv

Ein beträchtlicher Teil der Altersvorsorge erreicht die Hedgefonds im Wesentlichen auf zwei Wegen. Zunächst gibt es den direkten Weg: eine Anlage in Hedgefonds von Einzelpersonen als Mittel ihrer Wahl zur eigenen Vorsorge. Die für die Altersvorsorge zuständigen öffentlichen Einrichtungen werden entweder privatisiert, schrumpfen oder arbeiten unter prekären Bedingungen. In einigen Fällen sind die Leistungen öffentlicher Sozialkassen unzureichend und deshalb rät man Privatpersonen zur eigenen Vorsorge durch Versicherungen, die an die Stelle staatlicher Leistungen treten sollen

oder zu deren Ergänzung dienen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn das System insgesamt von leistungsorientierten auf beitragsorientierte Programme umgestellt wird. In anderen Fällen ist die Suche nach privaten Lösungen dem prekären Zustand der Sozialversicherung und dem gewachsenen Anteil älterer Bürger im Verhältnis zur arbeitenden Bevölkerung geschuldet, sodass man sich Sorgen über die langfristige Finanzierbarkeit des Systems bei wachsender Nachfrage macht.

- 1 Cole, Rogers T., Greg Feldberg und David Lynch: *Hedge funds, credit risk transfer and financial stability*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 8.
- 2 Edwards, Franklin: *Hedge Funds and the Collapse of Long Term Capital Management*. *Journal of Economic Perspectives*, Band 13, Nr. 2, Frühjahr 1999, S. 189-210, hier S. 190.
- 3 Noyer, Christian: *Hedge funds: what are the main issues?*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 107.
- 4 Crockett, Andrew: *The evolution and regulation of hedge funds*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 23. Hierzu auch Hildebrand, Philipp M.: *Hedge funds and prime broker dealers: steps towards a „best practice proposal“*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 71.
- 5 Danielsson, Jón und Jean-Pierre Zigrand: *Regulating hedge funds*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 31.
- 6 Ebenda.
- 7 Prade, Michel: *The world of hedge funds: prejudice and reality – the AMF’s contribution to the debate on alternative investment strategies*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 130.
- 8 Financial Times: *Berichtsstandards müssen für Hedgefonds verbessert werden*. 12. Januar 2007.
- 9 Danielsson und Zigrand, 2007.
- 10 Cole et al, 2007, S. 11.
- 11 Noyer, 2007, S. 107. S. auch Crockett, 2007, S. 23. Einer der Gründe, der für das Massengeschäft vorgeschoben wird, ist Gerechtigkeit: Demnach sollten nicht nur wohlhabende Anleger Zugang zu den besseren Renditen der Hedgefonds haben. Damit erklärt sich auch die Tatsache, dass sogar die Aufsichtsbehörden selber manchmal das Massengeschäft fordern (und nicht so sehr die Fonds).
- 12 Financial Times 2004. Rentenpläne mit größerem Risiko in dem Versuch, höhere Renditen zu erzielen. Am 28. Juli wird außerdem berichtet, dass Millionen arbeitender oder pensionierter Menschen weltweit in Hedgefonds investiert haben, ohne das vielleicht zu wissen.
- 13 Ebenda.

Zweitens gibt es einen indirekten Weg: die Anlage in Hedgefonds durch Einrichtungen privater oder öffentlicher Natur, die die Altersersparnisse von Einzelpersonen verwalten. Private Einrichtungen werden von den Menschen als Ausweg gesehen, um ihre – aufgrund des Zusammenbruchs öffentlicher Sozialsysteme – als mager eingeschätzten Rentenleistungen aufzustocken oder zu ersetzen und um auf beitragsorientierte Programme zu reagieren. Im Falle öffentlicher Einrichtungen liegt es an den drohenden Schwierigkeiten, den eingegangenen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen. Diese veranlassen viele Regierungen überdurchschnittliche Renditen mittels Strategien anzustreben, wie sie von Hedgefonds angeboten werden. Wie man sieht, ist in beiden Fällen die Krise öffentlicher Sozialsysteme der Auslöser.

### Die Kontroverse um die Regulierung

Hedgefonds können sich auf potenziell lohnendere Strategien einlassen, weil sie nicht reguliert werden. Bis zum Ende des letzten Jahrzehnts hat man relativ wenig über die Frage der fehlenden Regulierung der Hedgefonds gestritten. Die vermeintlichen Vorteile der Hedgefonds waren in der Tat eine direkte Auswirkung fehlender Regulierung. Die höheren Renditen der Hedgefonds waren nur möglich, weil sie flexibel mit entsprechender Kapazität innovative Strategien umsetzen konnten, die nur dank fehlender Regulierung funktionierten – im Gegensatz zu anderen Finanzmarktakteuren wie etwa herkömmliche Investmentfonds. Aber seitdem die Hedgefonds an Bedeutung gewonnen haben und erste Anzeichen potenzieller Defizite zu Tage getreten sind, setzte die Kontroverse über die Notwendigkeit ihrer Regulierung ein.

Zwei Ereignisse am Ende des letzten Jahrzehnts waren kritische Wendepunkte und führten zum Umdenken in der Frage der Regulierung von Hedgefonds. Zunächst die Finanzkrise Ostasiens. Die Behörden in den betroffenen Ländern äußerten sich besorgt über die destabilisierenden Aktivitäten der Hedgefonds in ihren Märkten während der

Krise, die potenziell schädlich für ihre Volkswirtschaften hätten sein können.<sup>14</sup> Brouwer etwa fand diese Besorgnis begründet und vertrat den Standpunkt, dass die Aktivitäten der Makro-Hedgefonds sowie in begrenztem Umfang der Eigenhandelsabteilungen der Finanzinstitute die Instabilität auf den Finanzmärkten der Region zwischen 1997-1998 wesentlich mitverursacht und zu extrem überzogenen Kursen bei Devisen und anderen Vermögenswerten beigetragen hätten.<sup>15</sup> Anzumerken ist, dass einige Forscher, auch vom IWF, diese Behauptung in Zweifel gezogen haben.<sup>16</sup> Brouwer stellte jedoch fest, dass die IWF-Forschung dazu neige, sich zu sehr auf die globale Größe der Hedgefonds zu beziehen, während es seiner Meinung nach eher auf die relative Größe ihrer Marktposition gegenüber anderen Akteuren in bestimmten Märkten der Region ankomme. Zudem werde der Herdentrieb in diesen Märkten bei den Untersuchungen generell vernachlässigt. Denn Hedgefonds verhielten sich als Gruppe wie eine Herde gegenüber anderen Unternehmen und übernahmen eine Führungsrolle, da sie aufgrund ihres vermeintlichen Vorsprungs an Informationen bereit seien, bestimmte Anlagepapiere und Währungen in großen Mengen zu kaufen.<sup>17</sup>

### Die Finanzkrise in Ostasien und der Konkurs von LTCM

Zweitens geht es um den Konkurs des „Long Term Capital Management“-Hedgefonds (LTCM) und darauf folgende Stützungsmaßnahmen. LTCM war 1994 mit einem Eigenkapital von 1,3 Milliarden US-Dollar gestartet und hatte seine Kapitalbasis bis 1998 auf fünf Mrd. US-Dollar erweitert.<sup>18</sup> Ein Anleger, der gleich am Anfang eingestiegen und bis 1997 dabei geblieben war, hätte eine jährliche Rendite von 15 Prozent pro Jahr erwarten können.<sup>19</sup> Die Fremdfinanzierungsrate von LTCM belief sich auf 1:20 und lag damit sehr hoch - welche Maßstäbe man auch immer zugrunde legt. Eine ausführliche Beschreibung der von LTCM verfolgten Strategie und die Gründe für das Scheitern des Fonds würde

den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen. Festzuhalten bleibt, dass die US-Notenbank in New York im September 1998 einige Firmen, die dem Unternehmen Geld geliehen hatten, zusammenrief und sie vor „dem systemischen Risiko einer möglichen Zahlungsunfähigkeit von LTCM“ warnte. Der damalige US Notenbankchef Alan Greenspan machte geltend, dass die Rettung von LTCM erforderlich sei, um einen „Zusammenbruch“ der Märkte und „Schaden für die Volkswirtschaften vieler Länder“ abzuwenden. Ein Konsortium von Finanzinstituten organisierte folglich Rettungsmaßnahmen.<sup>20</sup>

1999 hatte die damalige G7 beschlossen, das „Financial Stability Forum“ mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu „highly-leveraged institutions“<sup>21</sup> zu beauftragen. Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag „zu bewerten, wie sich erheblich fremdfinanzierte Einrichtungen auf die Stabilität der Finanzmärkte auswirken, und sich danach über Aufsichts- und Regulierungsmaßnahmen zu einigen, die deren destabilisierende Wirkung reduzierten.“<sup>22</sup> Die Arbeitsgruppe schlug vor, dass indirekte Regulierungsmaßnahmen – zum Beispiel bessere Risikomanagement-Verfahren und Stärkung der Marktdisziplin durch weitergehende Offenlegungsanforderungen – die Probleme am besten lösen könnten.<sup>23</sup>

14 Financial Stability Forum 2000. Bericht der Arbeitsgruppe zu „Highly Leveraged Institutions“. 5. April, S. 5.

15 Cornford, Andrew, 2005. Buchbesprechung von „Hedge Funds in Emerging Markets“ von Gordon de Brouwer, 2001.

16 Fox, J.: Did foreign investors cause Asian market problem? NBER Digest, Oktober 1998. Siehe dazu auch Internationaler Währungsfonds. Global Financial Stability Report, April 2004. S. 146-8.

17 Cornford, 2005.

18 Edwards, 1999, S. 197.

19 Kahn, Joseph und Peter Truell: „Hedge Funds are Now Estimated to Total \$1,25 Trillion“, New York Times, 28. September 1998.

20 Edwards, 1999.

21 Zu deutsch etwa: hochgradig fremdfinanzierte (Finanz)Institutionen.

22 Financial Stability Forum 2000, S.1.

23 Festzuhalten bleibt, dass nach einer jüngsten Bewertung der Europäischen Zentralbank selbst die in diesem Bericht geforderten beschränkten Maßnahmen alles andere als zufriedenstellend sind. Europäische Zentralbank 2005.



## Regulierungsversuche schlagen fehl

Letztes Jahr richtete sich die Aufmerksamkeit erneut auf die Frage der Regulierung von Hedgefonds. Anlass waren dafür unter anderem der Verlust von sechs Mrd. US-Dollar beim Hedgefonds Amaranth und Verluste von 75 Prozent der insgesamt 13 Mrd. US-Dollar aus dem Handel mit festverzinsten Papieren beim Hedgefonds Vega. Die Regierung Deutschlands, die schon deutliche Worte zu diesem Thema gefunden hatte und wo die Öffentlichkeit eine ausgeprägte Abneigung gegen Hedgefonds an den Tag legte, kündigte Ende 2006 an, dass sie ihre Präsidentschaft der G8 (2007) nutzen werde, Hedgefonds auf die Tagesordnung des Treffens zu setzen.<sup>24</sup> Auf der ersten Sitzung dieses Jahres vergangenen Februar kamen die Finanzminister der G7 überein, das „*Financial Stability Forum*“ mit der Überarbeitung des Berichts von 2000 über die Praktiken der Hedgefonds zu beauftragen, und forderten direkte Gespräche mit der Branche über zukünftige Regulierungsoptionen.<sup>25</sup>

Letztlich gelang es dem G8-Gipfel in Heiligendamm aber nicht, sinnvolle Maßnahmen einzuleiten. Schnell regte sich Widerstand vor allem bei den Regierungen der USA und Großbritanniens gegen Versuche des deutschen Finanzministers, eine Einigung über eine verstärkte Regulierung der Hedgefonds herbeizuführen. Bald hatte man sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einer bloßen Forderung nach Offenlegung im Interesse größerer Transparenz geeinigt. Als der G8-Gipfel näher rückte, schienen selbst die bescheidenen Transparenzanforderungen verbindlicher Art gegenüber den Hedgefonds nicht mehr durchsetzbar. Die deutsche Regierung schraubte ihre Forderung nach einem Verhaltenskodex herunter, während die USA den Standpunkt vertrat, dass sich die Hedgefonds-Branche selbst für die Idee einsetzen und sie entwickeln würde, wenn ein solcher Kodex notwendig sei, sodass ein Handeln vonseiten der Regierungen überflüssig sei. Letztlich nahm das G8-Kommuniqué Bezug auf einen aktualisier-

ten Bericht des „*Financial Stability Forums*“ zu diesem Thema und kündigte weitere Maßnahmen an.

## Sicherheitsauflagen zum Schutz der Bürger

Der wichtigste Grund für eine Regulierung im Falle der Investment- und Pensionsfonds war der notwendige Schutz der Interessen investierender Bürger. Da diese Fonds auch normalen Bürgern offen stehen, die sich mit Finanzanlagen gar nicht oder nur begrenzt auskennen, ist eine öffentliche Einmischung überaus sinnvoll, um zu gewährleisten, dass die Anlagen nach bestimmten Standards der „*good practice*“ durchgeführt werden, dass die Fondsmanager persönliche Integritäts- und Kompetenzkriterien erfüllen und einige Transparenz- und Offenlegungsregelungen umgesetzt werden. Anfangs waren Hedgefonds auf Anleger mit viel Eigenkapital oder vermögende Anleger begrenzt, so dass dieses Argument auf sie nicht zutraf. Tatsächlich wurden Hedgefonds hauptsächlich zu dem Zweck gegründet, für diese sehr kleine Gruppe sehr reicher Investoren die Beschränkungen zu minimieren, die anderen Finanzinstituten mittels Regulierung auferlegt wurden; diese Anleger kannten sich zweifelsohne in der Welt der Anlagestrategien aus und wussten genau, was sie taten.

Doch zeichnen sich Hedgefonds heute eben nicht mehr durch einen begrenzten Anlegerkreis aus. Je mehr sie sich aber anderen Anlageinstrumenten annähern, um so weniger stichhaltig sind die Argumente dafür, sie außerhalb der Regulierungsaufsicht zu halten. Es stellt sich nämlich dort, wo es sich bei den risikobehafteten Geldern um die Altersvorsorge normaler Menschen handelt, auch die Frage der Regulierung der Sozialsysteme. Der Staat gefährdet in der Tat seine sozialen Versorgungspflichten, wenn er in Hedgefonds investiert und sie nicht ausreichend reguliert. Wenn Bürger auf private Rentensysteme angewiesen sind und der Staat nicht bereit ist, weder die Anlagen der Vermittler in Hedgefonds noch das Verhalten der Hedgefonds, die

direkt Ersparnisse fürs Alter annehmen, zu regulieren, dann kommt dieser Staat nicht seiner Regulierungspflicht im Interesse der sozialen Sicherheit seiner Bürger nach.

## Das Risiko für die Altersvorsorge

Die besseren Renditen der Hedgefonds werden mit höheren Risiken bezahlt. Bei Hedgefonds erhöht sich das Risiko durch die Aufnahme von Fremdkapital – oft auch in vielschichtiger Form: Es ist zum Beispiel möglich, dass Anleger Geld leihen, um in Dachfonds zu investieren, die sich wiederum über Hedgefonds fremdfinanzieren, die ihrerseits im Gegenzug Derivate zur Fremdfinanzierung benutzen.<sup>26</sup> Hedgefonds können sich mehrfach direkt (über Prime-Broker) und indirekt (über den Verkauf von Kreditderivaten) fremdfinanzieren und sind deshalb bei plötzlich nachlassender Marktliquidität besonders anfällig.<sup>27</sup>

Ganz allgemein wird außerdem die Meinung vertreten, dass „Leverage“-Aktivitäten der Hedgefonds in ihrer Gesamtheit immer weiter zunehmen – verkürzt formuliert, sie leihen sich immer mehr Geld. Eine Zahl aus dem Jahre 2004 spricht von Fremdkapital in der Form von Bankverbindlichkeiten in einer durchschnittlichen Größenordnung von 141 Prozent.<sup>28</sup> Wenn man einmal von geschätz-

24 Financial Times 2007 a. Minister der G7 nehmen Hedgefonds unter die Lupe. 7. Februar. Siehe auch Financial Times 2007 b. Berlin drosselt seine Hedgefonds-Ambitionen. 10. Februar, und Financial Times 2007 c. Hedgefonds vor klarer Wahl zwischen Offenlegung oder Regulierung. 13. Februar.

25 Ebenda. Die politische Komponente einer Regulierung von Hedgefonds beschränkt sich nicht auf den deutschen Kontext. Oktober letzten Jahres verschickte z.B. US-Senator Charles Grassley (diesjähriger Vorsitzender des Finanzausschusses des Senats) an alle US-Finanzmarktregulierungsbehörden einen Brief mit der Bitte um Informationen über etwaige Berichterstattungspflichten von Hedgefonds. Im Wahlkampf hat Nicolas Sarkozy, der später zum französischen Präsidenten gewählt wurde, eine harte Haltung in der Frage der Regulierung von Hedgefonds angekündigt.

26 Ferguson, Roger und David Laster: *Hedge funds and systemic risk*, in: *Financial Stability Forum*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 53.

27 Noyer, 2007, S. 108.

28 Financial Times 2004a. Hedgefonds Rätsel: müssen die Anleger eine Krise befürchten? 28. Juli.

ten Zahlen absieht, sind fehlende Berichterstattungsanforderungen an die Hedgefonds das Hauptproblem, denn eine Feststellung darüber, wie stark Hedgefonds zu einem bestimmten Zeitpunkt – vor allem durch ihr Derivatrisiko – tatsächlich exponiert sind, wird außerordentlich erschwert. Einer der befragten Experten in der Anhörung des US-Kongresses über die Krise bei LTCM wird mit folgenden Worten zitiert: „Als Greenspan bei den Banken vorbeischaute und fragte, wie es sich auf ihre Bilanz auswirken würde, wenn man den Fonds in Konkurs gehen ließe, sagten sie, dass sie das nicht wüssten und auch nicht herausfinden wollten.“<sup>29</sup> Nach Aussage eines Autors ist es „bekanntermaßen schwer messbar“, wie groß das Risiko tatsächlich ist aufgrund „der Schwierigkeit, die Wirkung der unterschiedlichen „Leverage“-Schichten zu benennen, vor allem in der komplexesten Form der Kreditderivate.“<sup>30</sup> Er zitiert als Beispiel, wie eine Anlage von 100 US-Dollar in bar in einen Hedgefonds eine Risikoexposition von 6.000 US-Dollar bedeuten könne – das heißt das 60-fache an „Leverage“ – so dass bei einem leichten Kapitalverlust von nur zwei Prozent die gesamte Investition zunichte sei.<sup>31</sup> Nach Aussage des Vize-Präsidenten der Europäischen Zentralbank kann „der gesamte fremdfinanzierte Vermögensbestand eines einzelnen Hedgefonds beträchtlich sein und größtenteils dem einiger für die Branche wichtiger Banken entsprechen.“<sup>32</sup>

Nicht nur stellen Hedgefonds ein großes Risiko dar, wie die Analysten ständig warnend anmerken, sondern die vorherrschenden großzügigen Liquiditätsbedingungen in dem Markt, in dem sie Verbreitung gefunden haben, erschweren eine auch nur annähernd genaue Schätzung der mit ihnen gegenwärtig einhergehenden Risiken.

### Ethische Fragen

Abgesehen von den Fragen, die sich für den Durchschnittsbürger stellen, dessen Ersparnisse am Ende bei den Hedgefonds landen, ist es wichtig, die ethischen Fragen zu bewerten, die das Verhalten der Hedge-

fonds bei der Verwendung dieser Ersparnisse aufwirft. Auf der Suche nach guten Wertentwicklungen haben sich Hedgefonds bekanntermaßen auch schon auf Strategien eingelassen, die sich negativ auf die „Realwirtschaft“ und Arbeitnehmer auswirkten. Es steht außer Frage, dass die Realwirtschaft am meisten leidet, wenn die spekulativen Aktivitäten der Hedgefonds Finanzkrisen systemischer Art auslösen, was nach Meinung vieler bei der ostasiatischen Krise der Fall war. Aber auch ohne solche Großereignisse stellen die Routineaktivitäten der Hedgefonds eine nicht zu vernachlässigende Bedrohung dar.

In einem Schreiben von US-Parlamentariern an das Weiße Haus Anfang des Jahres hieß es dazu: „Eine genauere zu untersuchende Frage wäre, ob die hohen Renditen, die für kreditfinanzierte Übernahmen durch Private-Equity-Firmen erforderlich sind, die langfristigen Interessen der Zielgesellschaft und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und Beschäftigungssicherheit gefährden können. Sorgen bereiten uns jene Fälle, in denen Private-Equity-Firmen anscheinend dazu übergehen, anstelle einer Umstrukturierung des Unternehmens zum Zweck gemeinsamer Produktivitätsgewinne und besserer Wettbewerbsfähigkeit nunmehr in kürzester Zeit den maximalen Gewinn aus dem Unternehmen herauszuholen, um es dann weiterzuverkaufen. Das könnte für die Beschäftigten Risiken bedeuten, die sie ohne die Übernahme nicht gehabt hätten.“<sup>33</sup>

In der Praxis versuchen Hedgefonds beispielsweise, den Kurs eines Unternehmens dadurch zu beeinflussen, dass sie sich auf Aktionärsversammlungen für ihre Interessen stark machen. Zwar geht man üblicherweise davon aus, dass ein derartiges Engagement die Leistungskraft der Unternehmen durch Wertschöpfung und größere Effizienz stärkt, aber sie können auch die Wirtschaftstätigkeit von Unternehmen behindern, da sofortige Renditen erwartet werden und andere Auswirkungen auf die langfristigen Betriebsergebnisse außer Acht gelassen werden. Hedgefonds-Kritiker be-

mängeln, dass diese nur an kurzfristigen Renditen interessiert sind, die jedoch den langfristigen Interessen des Unternehmens, in das sie investieren, entgegenstehen könnten.<sup>34</sup> Bemerkenswerterweise wurde diese Kritik kürzlich vom deutschen Finanzminister Peer Steinbrück zum Ausdruck gebracht, der feststellte, dass „das deutsche Modell der mittel- und langfristigen Industrieplanung sogar dann funktioniert, wenn es den kurzfristigen Zielen der Hedgefonds nicht entspreche.“<sup>35</sup> Er setzte hinzu, dass der Schwerpunkt der Industrie darauf liegen solle, „ein Unternehmen mittelfristig im Markt wettbewerbsfähig zu halten und nicht kurzfristig Gewinne zu maximieren.“<sup>36</sup> Ähnlich äußerte sich ein Kommissionsmitglied der *US Security and Exchange Commission*, Paul Atkins.<sup>37</sup> Zwei Professoren der Universität von Texas warnten letzten Jahr in einer Untersuchung, dass die Taktik der Hedgefonds die traditionelle Bindung zwischen wirtschaftlichem Aktienbesitz und Stimmgewicht im Unternehmen unterminieren könne.<sup>38</sup>

Besonders schädlich sind kurzfristige Zielsetzungen jedoch für die Beschäftigten in den umstrukturierten Unternehmen, die –

29 Ebenda.

30 Noyer, 2007, S. 109.

31 Ebenda, Fußnote 3.

32 Papademos, Lucas D.: *Monitoring hedge funds: a financial stability perspective*, in: *Financial Stability Review*, Sonderausgabe zu Hedgefonds, Nr. 10, *Banque de France*, 2007, S. 115.

33 Schreiben von Mitgliedern des US-Repräsentantenhauses an Präsident George W. Bush, 2007. Washington DC, 23. Mai.

34 Crockett, 2007, S. 24.

35 *Financial Times* 2007. Forderung nach Widerstand gegen das angloamerikanische Modell „kurzfristiger Planung“. 26. April.

36 Ebenda.

37 *Financial Times* 2007 d. SEC-Kommissionsmitglied warnt vor Hedgefonds. 24. Januar. Das Mitglied der *US Security and Exchange Commission*, Paul Atkins wird mit den Worten zitiert, dass „die Gewährung größeren Einflusses der Investoren in der Frage der Zusammensetzung des Vorstands zu mehr Macht der Hedgefonds führen könnte, ohne das dies beabsichtigt war. (...) Wie sieht es aus, wenn ein Aktionär sich an Abstimmungen auf Versammlungen beteiligt, der kein wirtschaftliches Interesse oder möglicherweise ein negatives Interesse am Unternehmen hat?“

38 Ebenda.

laut Paul Myners, dem früheren Vorstandsvorsitzenden von Marks und Spencer – „allgemein unter weniger Arbeitsplatzsicherheit und unter dem Verlust von Leistungen leiden“. Festzuhalten bleibt, dass die von den Hedgefonds praktizierten, fremdfinanzierten Übernahmen zum Zweck der Gewinnerzielung mit Schulden erkaufte werden, die die übernommene Firma zurückzahlen muss. Je mehr Fremdfinanzierung, um so größer das Risiko eines zukünftigen Scheiterns des Unternehmens, wobei die Arbeitnehmer als erstes die Leidtragenden sind. Die Arbeitnehmer könnten zu zweifachen Verlierern dieser Entwicklung werden, da die erzielten hohen Gewinne dadurch

entstehen, dass in vielen Rechtssystemen die Zinsen bei der Steuer geltend gemacht werden können. Im Grunde läuft es darauf hinaus, dass die Gewinne durch Steuer-gelder subventioniert werden. Weniger steuerliche Belastung der Besitzer des Großkapitals bedeutet, wenn sich sonst nichts ändert, mehr steuerliche Belastung der Arbeitnehmer.

### Schlussfolgerung

Die Krise staatlicher Rentenzahlungen hat dazu geführt, dass ein wachsender Teil der Altersvorsorge der Bürger in Hedgefonds angelegt wird. Die ursprünglichen Gründe,

warum Hedgefonds nicht reguliert wurden, weil sie nämlich nur einer begrenzten Anzahl von Anlegern offen standen, bestehen nicht mehr. Eine stärkere Regulierung der Hedgefonds – auch um den Verpflichtungen bei den Sozialleistungen nachzukommen – ist deshalb überfällig. Sonst würden Hedgefonds einfach zu einem Mechanismus, mit denen man soziale Verpflichtungen umgehen kann.

**Aldo Caliarì**, ist zuständig für das „*Rethinking Bretton Woods Project*“ des US-amerikanischen *Center of Concern*.

# Warum Rentenversicherungen nicht in Private-Equity-Fonds investieren sollen

FERNANDO J. CARDIM DE CARVALHO

**Als nach dem so genannten goldenen Zeitalter des Kapitalismus, das vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Ende der 60er Jahre reichte, die Wirtschaftswachstumsraten zurückgingen, war dies für die meisten sozialen Sicherungssysteme ein schwerer Schlag. Im Laufe der Jahre erhöhte sich der Druck auf die Umlagesysteme und nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten betriebene Rentenversicherungen gewannen auch außerhalb des angelsächsischen Raums an Bedeutung. Auf der legitimen Suche nach möglichst hoher Rendite für ihre Klienten sind Rentenfonds dazu übergegangen, auch in so genannte Private Equity Fonds zu investieren. Welche Risiken damit verbunden sind, zeigt der vorliegende Beitrag auf.**

Selbst in Ländern wie den Vereinigten Staaten, in denen die Leistungen der staatlichen Rentenversicherungen nicht besonders großzügig waren, geriet die soziale Sicherung in Schwierigkeiten, als das Beschäftigungswachstum in den 70er Jahren wie auch in der darauf folgenden Zeit nachzulassen begann. Viele Versicherungen wirtschafteten damals nach dem Ponzi-Prinzip, das heißt, die Leistungen wurden nicht aus dem Ertrag früherer Investitionen, sondern aus den Einnahmen von Neuzugängen finanziert. Solange die Wirtschaft und die Beschäftigtenzahlen schnell wuchsen, waren die Beiträge der neuen Mitglieder mehr als ausreichend, um die Leistungen zu finanzieren. Als jedoch die Nachkriegszeit zu Ende ging und die wirtschaftlichen Initiativen des Staates im Verlauf der liberalen Gegenrevolution von Reagan und Thatcher immer weiter zurückgenommen wurden, sanken die Wachstumsraten, und die Neuzugänge reichten nicht mehr aus, um das System zu erhalten.

## Finanzielle Ungleichgewichte und ideologisch motivierte Kritik

Nicht nur wuchs das finanzielle Ungleichgewicht der sozialen Sicherungssysteme, sie gerieten auch gleichzeitig ins Visier ideologisch motivierter Kritiker, die häufig auf die perversen Anreize hinwiesen, die diese Systeme angeblich schufen. Auch heute noch beharren konservative oder neoliberale Kritiker der sozialen Sicherungsnetze auf ihrer Behauptung, die Arbeitnehmer würden zur Untätigkeit angehalten, weil ihr Einkommen auch ohne Arbeit hoch genug sei, um überleben zu können.

Die ständig auf breiter Front durchgeführten Angriffe gegen die sozialen Sicherungssys-

teme und die häufigen „Reformen“, die sie erdulden mussten, stellten für die meisten Arbeitnehmer klar, dass sie für ihr Alter selbst Vorsorge tragen oder zumindest nach Mitteln und Wegen suchen mussten, um ihr Einkommen nach dem Eintritt in den Ruhestand aufzubessern. Natürlich ging nur Chile unter dem Diktator Pinochet soweit, die staatliche Vorsorge praktisch ganz abzuschaffen und sie durch ein voll privatisiertes System zu ersetzen. Obwohl es von der Finanzwelt und ihrer Gefolgschaft als bedeutende „Neuerung“ dargestellt wurde, geriet das chilenische Modell auch in Publikationen in die Kritik, die eben dieser Finanzwelt sehr nahe stehen. So konnte zum Beispiel die Zeitschrift *Institutional Investor* nicht umhin, zuzugeben, dass „der Beifall, den die *Administradoras de Fondos de Pension* (AFP) für ihre Rolle beim wirtschaftlichen Aufschwung Chiles ernteten, die Aufmerksamkeit von verschiedenen ins Auge springenden Defiziten der privatisierten Rentenversicherung ablenkte.“ Die Zeitschrift kommt unter Berufung auf eine behördliche Quelle zu folgendem Schluss: „Wie wichtig die AFPs für die wirtschaftliche Entwicklung Chiles auch gewesen sein mögen, 'sie haben anscheinend den Hauptgrund für ihre Existenz völlig vergessen, nämlich ihre Rolle bei der sozialen Fürsorge.“<sup>1</sup>

## Sparvermögen für die Wertpapiermärkte

Die angebliche Rolle der privaten Rentenversicherungen bei der sozialen Fürsorge, die darin besteht, für ein Einkommen im Ruhestand zu sorgen, das die gesetzlichen Versicherungen nicht länger bieten konnten, hatte in Wirklichkeit nie höchste Priorität,

besonders nicht in den Entwicklungsländern. Im Rahmen der Reformen, mit denen private Rentenversicherungen eingerichtet wurden oder – falls bereits vorhanden – weiterreichende Funktionen zugewiesen bekamen, galten diese Versicherungen hauptsächlich als eine viel versprechende Möglichkeit, das Sparvermögen der Haushalte zu erhöhen und den öffentlichen und privaten Wertpapiermärkten zuzuführen. In Pinochets Chile war das ganz sicher so, aber auch andere Entwicklungsländer haben ähnliche Erfahrungen gemacht.

In diesem Sinn wurden die Rentenversicherungen recht schnell zu gewöhnlichen Investmentfonds. Ihrem besonderen Zweck, nämlich der Sicherung einer Grundversorgung für die Zukunft, wurde nur noch hier und da in einigen Vorschriften Rechnung getragen, die ihre Investitionstätigkeit in bestimmten Bereichen mit höherem Risiko einschränkten. Diese Einschränkungen zeigten jedoch immer weniger Wirkung, da sie von den Finanzinstitutionen relativ leicht umgangen werden konnten. Damit wurden die Rentenversicherungen endgültig zu gewöhnlichen Kapitalsammelstellen, auch als institutionelle Investoren bezeichnet. Das bedeutet, dass sich in diesem Fall Anleger zu einer formellen Institution zusammenschließen. Die Verwaltung liegt in den Händen von professionellen Fonds-Managern, die meist bei normalen Finanzinstituten ausgebildet werden. Ihre Leistung wird an Kriterien gemessen, die sich von denen anderer Investmentfonds nicht wesentlich unterscheiden. Häufig werden diese Fonds sogar von Mitarbeitern großer Finanzkonzerne verwaltet, die in der Vermögensverwaltung tätig sind. Vor diesem Hintergrund erinnert man sich an die soziale Rolle der Versicherungen nur dann, wenn ein bestimmtes Institut in eine Krise gerät und dabei sein Vermögen verliert, wie das im Fall Enron geschehen ist. Wenn so etwas vorkommt, erheben sich jedes Mal Forderungen nach gesetzlichen Regelungen und Aufsichtsmaßnahmen, die

<sup>1</sup> „Chile: The Empire Strikes Back“, *Institutional Investor*, April 2007, S. 96, 99.

jedoch bald verstummen, überwältigt von den Gegenargumenten der Finanzmärkte und ihrer Sprecher, die das System so lassen wollen, wie es ist.

### Der Übergang zu riskanteren Investitionen

Seit Anfang der 90er Jahre bewegen sich die Rentenversicherungen unter dem Einfluss starker Kräfte immer weiter von ihrer ursprünglichen sozialen Rolle weg und auf die eines gewöhnlichen institutionellen Investors zu. Zum einen war die Liquidität auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten sehr hoch, so dass sowohl die Zinsen als auch die Anlagerenditen sanken. Zum anderen trat die Wirtschaft Ende der 80er Jahre in einen relativ lang anhaltenden Wachstumszyklus ein, der immer noch andauert. Die fast 20 Jahre, die seitdem vergangen sind, waren hauptsächlich von Wachstumsperioden gekennzeichnet; die gelegentlichen, relativ unschädlichen Rezessionen dauerten nur kurz. Das gilt selbstverständlich nicht für diejenigen Länder, die von einer Kapitalfluchtkrise betroffen wurden, wie das 1997 in Asien, 1998 in Russland und 2002 in Argentinien der Fall war. Auch der Anteil der faulen Kredite blieb niedrig, so dass die Zinssenkungen auf den großen Finanzmärkten der Welt auch von der Abschwächung der Risikofaktoren getragen wurden.

Unter diesen Bedingungen begann praktisch jeder institutionelle Investor, die Rentenversicherungen eingeschlossen, mit der Suche nach alternativen Anlagemöglichkeiten mit höheren Renditen. Zu finden waren diese Renditen naturgemäß bei Anlagen mit höherem Risiko, wie zum Beispiel *High-Yield Bonds* (früher bekannt unter der wirklich unattraktiven Bezeichnung *Junk Bonds*) oder bei Wertpapieren aus Schwellenländern. Um sich an diesen Märkten beteiligen zu können, legen institutionelle Investoren gewöhnlich ihr Geld in Hedge-Fonds<sup>2</sup> oder in Private-Equity-Fonds an.

Da die Leistung der Fondsmanager gewöhnlich am Durchschnitt ihrer Berufsgrup-

pe gemessen wird, besteht eine starke Tendenz zur Entwicklung einer Art von Herdentrieb: Sobald sich einige Versicherungen an den riskanteren Märkten beteiligen und damit höhere Einkommen erwirtschafteten, haben die Manager anderer Versicherungen kaum eine andere Wahl, als ihrem Beispiel zu folgen in dem Versuch, ähnliche Gewinne einzufahren. Mit anderen Worten: Sobald eine ausreichend gewichtige Anzahl Rentenversicherungen diesen Weg einschlägt, wird es für die Manager der übrigen Versicherungen zur Pflicht, es ihnen nachzutun.

### Was ist ein Private-Equity-Fonds?

Ein Private-Equity-Fonds ist eine Partnerschaft zwischen Anlegern (den so genannten Kommanditisten) und Fondsmanagern (den so genannten Komplementären), die auf Risikokapitalanlagen oder Übernahmen spezialisiert ist.<sup>3</sup> Es handelt sich bei ihnen keineswegs um neue Akteure auf den Finanzmärkten, aber ihre Bedeutung ist in den letzten Jahren dramatisch gestiegen. Die Zeitschrift *The Economist* zitierte kürzlich die Schätzung einer Forschungsgruppe, nach der die Private-Equity-Fonds im ersten Halbjahr 2007 Kapitalzugänge in Höhe von 240 Milliarden US-Dollar auf sich vereinigen konnten.<sup>4</sup> Forscher an der *Wharton School* der Universität von Pennsylvania schätzen, dass Private-Equity-Fonds etwa eine Billion US-Dollar an Kapital verwalten.

Wie auch die Hedge-Fonds steigern Private-Equity-Fonds ihre Rendite durch hohe Kreditaufnahmen. Das bedeutet, dass diese Fonds viel mehr als ihr Eigenkapital investieren, das nur dazu verwendet wird, Kredite aufzunehmen, mit denen Vermögenswerte erworben werden, die wiederum bei der Aufnahme neuer Kredite als Sicherheit eingesetzt werden – und so weiter.

Nach Angaben aus informierten Kreisen wird die von PE-Fonds kontrollierte eine Billion US-Dollar zu zwei Dritteln von Übernahmefonds verwaltet. Aktiengesellschaften, das heißt, Firmen, deren Anteile an der Börse gehandelt werden, werden von diesen Fonds aufgekauft, „privatisiert“ (das

bedeutet hier im Grunde: dem Blick der Öffentlichkeit entzogen) und umstrukturiert, um ihren Marktwert in die Höhe zu treiben, damit sie mit Gewinn weiterverkauft werden können. Umstrukturierung kann in dieser Hinsicht vieles bedeuten. Die Apologeten der PE-Fonds behaupten, der Firmenwert werde dadurch gesteigert, dass unnötige Ausgaben weggekürzt, weniger produktive Geschäftsbereiche abgestoßen, bessere Management-Methoden eingeführt und die Interessen der Firmenleitung und der Anteilseigner auf eine Linie gebracht werden. Wenn das zutrifft, stehen die betroffenen Firmen nach diesem Prozess fitter und wirtschaftlicher da, und die Gewinne der Fonds ergeben sich aus eben dieser Fähigkeit zur Umstrukturierung.

### Wertsteigerung durch Verschuldung

Die Kritiker der PE-Fonds weisen ihrerseits darauf hin, dass der Wert der übernommenen Firmen meistens nur deswegen steigt, weil sie Schulden anhäufen.<sup>5</sup> Von PE-Fonds geführte Firmen verschulden sich stark, um ihre Eigenkapitalrendite (*return on equity*, ROE) zu erhöhen, werden aber dadurch anfälliger für widrige Entwicklungen auf den Finanzmärkten. Wie bereits bemerkt, ist es seit Anfang der 90er Jahre relativ einfach, Kredite zu niedrigen Zinsen aufzunehmen, wodurch die PE-Fonds in ihrer Strategie bestärkt werden. Wenn aber dieser Liquiditätsüberschuss am Markt versiegt, was mit Sicherheit irgendwann einmal eintreten wird, und wenn die Zinssätze zu steigen beginnen, können hoch verschuldete Firmen dramatische Verluste erleiden. Der folgende Kommentar des *Economist* bezieht sich auf genau diese Bedingungen: „Wenn Private Equity eine größere Rolle spielt, könnte die Wirtschaft dadurch anfälliger werden. In der Vergangenheit haben sich Rezessionen oft dann eingestellt, wenn

2 Vgl. Cagliari in dieser Ausgabe.

3 Phalippou und Zollo (2005).

4 „The business of making money“, *The Economist*, 7. Juli 2007.

5 Vgl. „Private Illusions“, *Institutional Investor*, Januar 2007, S. 99/100.

die Gewinne durch steigende Zinsen geschmälert und die Firmen damit gezwungen wurden, ihre Arbeits- und Kapitalkosten drastisch zu kürzen. In einer Welt, in der die Verschuldung der meisten Firmen durch Private-Equity-Fonds bestimmt wird, wären diese Firmen viel anfälliger, und Rezessionen könnten viel häufiger werden.<sup>6</sup>

Solange jedoch die Zinsen niedrig bleiben, die Börsen gute Geschäfte machen und die Aktienkurse steigen, werden Investitionen in PE-Fonds auch weiterhin sehr attraktiv bleiben. Wie bereits in zahlreichen Analysen des Verhaltens der Geldmärkte angemerkt, werden die Akteure häufig blind für die Risiken, wenn die Anlagewerte steigen, und die Verlockung möglicher Gewinnchancen erweist sich als unwiderstehlich, wenn ihr nicht durch gesetzliche Regelungen Einhalt geboten wird.

Selbst wenn ein so katastrophales Ereignis wie eine umfassende Finanzkrise nicht eintreten sollte, hinterlassen die PE-Fonds doch in jedem Fall eine erhöhte Verschuldung, aufgrund der die betroffenen Firmen nur noch eingeschränkt dazu in der Lage sind, produktive Investitionen zu tätigen. Durch das erhöhte Risiko der Zahlungsunfähigkeit, das bei hoch verschuldeten Firmen besteht, erhöhen sich die Kapitalkosten genauso wie die Mindestgrenze für die Gewinnträchtigkeit von Kapital für neue Investitionen. Es kann lange dauern, bis die Kapitalstruktur dieser Firmen wieder soweit ausgeglichen ist, dass ein normaler Geschäftsbetrieb möglich wird.

### Rasch wachsende Bedeutung von Private-Equity-Fonds

Zwar ist die Bedeutung der PE-Fonds als Finanzierungsquelle noch relativ gering, aber sie wächst rasch. Auch dehnen diese Fonds ihren Einfluss auch auf diejenigen Märkte aus, die bislang als geschützt galten, wie zum Beispiel die Finanzmärkte selbst. Zudem expandieren sie auch noch in die Immobilienbranche.<sup>7</sup>

PE-Fonds werden häufig durch die im Vergleich zur Einkommenssteuer geringere

Besteuerung von Kapitalgewinnen begünstigt, die in den meisten Ländern nach der Reagan-Thatcher-Gegenrevolution eingeführt wurde. Des Weiteren werden sie durch den zurzeit noch anhaltenden Überschuss an Kreditgeldern begünstigt, der zu einer Darlehensstruktur geführt hat, die unter der Bezeichnung „*covenant-lite*“ bekannt ist. Das bedeutet, dass sich die Kreditgeber aufgrund ihrer großen Zahl im Moment nicht in der Lage fühlen, den Kreditnehmern Bedingungen für die spätere Verwendung der Darlehen aufzuerlegen, wodurch der Spielraum zum Beispiel für die Manager von PE-Fonds erheblich größer wird.<sup>8</sup>

Selbstverständlich ist es durchaus möglich, dass nicht nur die Argumente der Kritiker sondern auch die der Apologeten von PE-Fonds Elemente der Wahrheit enthalten. So ist zum Beispiel beim Risikokapital, das als Starthilfe für neugegründete Firmen dient, der Nutzen viel leichter einzusehen als bei Übernahmefonds, deren Umstrukturierungsmaßnahmen, wie die Zeitschrift *Institutional Investor* andeutet, möglicherweise nichts weiter sind als ein Taschenspielertrick, der es den Fondsmanagern ermöglicht, die Gewinnlage einer Firma scheinbar zu verbessern, so dass sie dann wieder auf dem öffentlichen Markt verkauft werden kann. Über die Strategie der PE-Fonds wurde bislang noch keine endgültige Entscheidung gefällt, obwohl fast jedem mittlerweile klar ist, dass die durch die günstige Behandlung von Kapitalgewinnen bedingten steuerlichen Anreize abgeschafft und die gesetzlichen Vorschriften für dieses Marktsegment verschärft werden sollten.<sup>9</sup>

Wenn die volkswirtschaftlichen oder sozialen Vorteile der PE-Fonds und ihrer Vorgehensweise schon schwer festzustellen sind, springen sie bei einer näheren Prüfung dieser Investitionsalternative noch weniger ins Auge. Wie auch bei den Hedge-Fonds ist hier die Ansicht weit verbreitet, dass man nicht versuchen sollte, diesen Anlageformen die Zügel anzulegen, weil sie so profitabel sind, dass der Markt ganz sicher Wege finden wird, alle Schranken zu umgehen. Wenn also die PE-Investitionen

wirklich so gewinnträchtig sind, könnte es sich als unvertretbar und undurchführbar erweisen, die Rentenversicherungen daran zu hindern, in den Genuss der versprochenen hohen Renditen zu kommen, selbst wenn dies ein höheres Risiko mit sich bringen sollte.

### Hohe Renditen sind vielleicht nicht die ganze Wahrheit

Es gibt jedoch wichtige Gründe, diese Annahme in Frage zu stellen. Verschiedene Studien, die sich mit der Performance der Private-Equity-Fonds in den letzten Jahren befassten, haben gezeigt, dass die zur Schau gestellten hohen Renditen vielleicht nicht die ganze Wahrheit sind. Es wird als gegeben angenommen, dass die PE-Fonds eine jährliche Eigenkapitalrendite von etwa 25 Prozent erwirtschaften – ganz sicher ein sehr hoher Wert. Bevor wir ihn aber als tatsächliche Gegebenheit für dieses Marktsegment akzeptieren, müssen wir einige Einschränkungen vornehmen. Wir werden uns im Folgenden auf vier dieser Einschränkungen konzentrieren.

Wenn man bedenkt, dass es sich hier nach allgemeiner Ansicht um einen besonders risikobehafteten Sektor handelt, ist die erste Einschränkung sogar sehr wichtig: Wenn man die Rendite einer Branche analysieren will, muss man die verfügbaren Informa-

6 *The Economist*, zit., S. 70.

7 „*Private Property*“, *Institutional Investor*, Dezember 2006.

8 Siehe etwa „*Taking a Plunge on Univision*“, *Institutional Investor*, April 2007.

9 Möglicherweise beabsichtigen sogar die PE-Fonds selbst, sich diesem Wandel zumindest zum Teil zu stellen. In einem kürzlich von der britischen Aufsichtsbehörde FSA veröffentlichten Dokument wird angemerkt, dass „die Branche Sir David Walker gebeten hat, den Vorsitz einer hochkarätigen Arbeitsgruppe zu übernehmen, die prüfen soll, ob die von den Private-Equity-Fonds in Großbritannien angewandten Offenlegungs-, Bewertungs- und Versteuerungsverfahren zweckentsprechend, klar und konsequent sind. Die Absicht ist, in diesen Bereichen einen freiwilligen Verhaltenscodex ins Leben zu rufen.“ (FSA, 2007, S. 4). Die PE-Fonds versuchen anscheinend, einer aggressiveren staatlichen Regulierung durch das Angebot einer Selbstregulierung zuvorzukommen.

tionen um den so genannten „*survivors' bias*“ bereinigen. Das Konzept ist einfach: Nehmen wir an, zwei PE-Fonds investieren je 100 US-Dollar. Der erste hat Erfolg und nimmt 200 US-Dollar ein. Der zweite geht unter und verliert sein Kapital. Wenn dann eine Erhebung stattfindet, kann der zweite Fonds keine Fragen mehr beantworten, weil er nicht mehr existiert. In der Untersuchung wird also lediglich das Ergebnis der ersten Firma festgehalten, das heißt, eine Rendite von 100 Prozent. In Branchen mit hohem Risiko ist die Abgangsquote höher als im Durchschnitt. Im Endergebnis wird also die Rentabilität der PE-Fonds stark übertrieben, weil nur die erfolgreichen Unternehmen untersucht werden können.

Die zweite Einschränkung: Wenn ein PE-Fonds eine Firma aufkauft und sie „privatisiert“, sind die erworbenen Vermögenswerte nur schwer zu beziffern. Der Fonds kann zwar die für das Stammkapital bezahlte Summe ausweisen, aber es gibt keine Garantie dafür, dass diese Summe auch dem tatsächlichen Wert entspricht. Manche PE-Fonds stellen ihre Geschäftstätigkeit ein, nur um ihre Aktien nicht mit Verlust verkaufen zu müssen. Wenn also bei einer Erhebung die Vermögenswerte der PE-Fonds festgestellt werden, wird dabei gewöhnlich der ursprünglich bezahlte Preis zu Grunde gelegt, obwohl sie genauso gut wertlos sein könnten.

Die dritte Einschränkung hat etwas mit dem Risiko zu tun. Finanzielle Investitionen verbinden grundsätzlich Renditen mit Risiken. Je höher das Risiko, desto höher muss die Rendite sein, um einen potentiellen Anleger zum Kauf zu motivieren. Wenn die Rentabilität buchhalterisch festgestellt wird, erfolgt keine Risikobereinigung, ein besonders schwerwiegender Mangel bei risikobehafteten Investitionen wie PE-Anlagen.

Und schließlich ist die Rendite für den Fonds nicht mit der Rendite für den Anleger gleichzusetzen, denn die Manager stellen den Anlegern extrem hohe Gebühren in Rechnung. Dazu gehört normalerweise eine feste Gebühr in Höhe eines

Anteils am Fondskapital, ein großer Anteil am Gewinn in Höhe von generell 20 Prozent, der als „*carried interest*“ bezeichnet wird, sowie andere Gebühren von geringerer Höhe.

Zieht man all diese Faktoren in Betracht, dann ist es wenig überraschend, dass es den Managern der PE-Fonds, den Komplementären, sehr gut geht, während die Anleger, die Kommanditisten, relativ schlecht dastehen. Phalippou und Zollo konnten 2005 nachweisen, dass ein Anleger, der sein Geld in PE-Fonds investiert, möglicherweise weniger daran verdient als mit dem 500 Stock Basket von Standard & Poor. Mit anderen Worten: Die Einkünfte liegen unter dem Marktdurchschnitt. Andererseits wiesen A. Metrick und A. Yasuda in einer unveröffentlichten Studie aus dem Jahr 2007 nach, dass die Fondsmanager sehr gut verdienen, wobei die Manager der Übernahmefonds noch vor denen der Risikokapitalfonds liegen.

### Nutzen von PE-Fonds für Rentenversicherer sehr zweifelhaft

Wenn auch das letzte Wort zum Verhältnis zwischen den Kosten und dem Nutzen der PE-Fonds für die Gesamtwirtschaft noch nicht gesprochen ist, kann man doch heute bereits sagen, dass ihr Nutzen für die Rentenversicherungen bestenfalls sehr zweifelhaft ist. Schon das Risiko an sich sollte die Rentenversicherung von einer Beteiligung an diesen Märkten abhalten. Renten sind nicht mit anderen Anlageformen vergleichbar, bei denen die Anleger einen Teil ihres überschüssigen Einkommens auf eine bestimmte Investition setzen. Der Zweck einer Rente besteht darin, ein bestimmtes Mindesteinkommen zu sichern, das einem Ruheständler eine gewisse Lebensqualität ermöglicht. Reiche Anleger investieren ihr Geld nicht in eine Rentenversicherung, denn sie haben normalerweise Zugang zu anderen, rentableren Anlageformen. Es sind die Angehörigen der Mittelklasse und, in den entwickelten Ländern, die Arbeitnehmer, die in eine Rentenversicherung inves-

tieren, und die Höhe ihres zukünftigen Einkommens sollte nicht von den Spielchen abhängen, die die PE-Fonds und die Hedge-Fonds am Markt spielen.

Zu diesen Bedenken kommen noch die Hinweise darauf, dass das Geld der Arbeitnehmer von den Fonds einfach verschleudert wird, denn wenn man ihre Performance wie oben beschrieben bereinigt, liegt sie unter dem Durchschnitt. Das hält jedoch die Manager dieser Fonds nicht davon ab, sich ein großes Stück aus dem Kuchen zu nehmen, wie hoch das Einkommen auch immer sein mögen.

### Schlussbemerkung

Eine Verschärfung der Vorschriften zu den für Rentenversicherungen zulässigen Anlageformen wäre natürlich nur die zweitbeste Lösung. Eine wirklich zweckentsprechende Lösung wäre es, zunächst einmal der Vollbeschäftigung als soziales Ziel das Primat zurückzugeben, das sie in den ersten zwei Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg innehatte. Damit würde ein Großteil der Finanzprobleme gelöst, denen sich die sozialen Sicherungssysteme gegenübersehen. Zum Zweiten müsste eine breit angelegte Diskussion mit allen gesellschaftlichen Gruppen darüber eingeleitet werden, wie das soziale Sicherungssystem auf Dauer fair und wirtschaftlich gestaltet werden kann. Leider steht das politische Klima einer solchen Debatte noch entgegen, denn die neoliberalen Vorstellungen über die Kraft der Märkte sind insbesondere bei den politisch einflussreichen Gruppen immer noch stark vertreten. Unter diesen Gegebenheiten ist allerdings die zweitbeste Lösung zu überdenken, die es den Rentenversicherungen unmöglich macht, ihre Zukunft wegen illusorischer schneller Profite aufs Spiel zu setzen.

**Fernando J. Cardim de Carvalho** ist Professor am Institut für Ökonomie der Universität von Rio de Janeiro und Consultant bei IBASE, der NRO, die Social Watch in Brasilien koordiniert.

# Soziale Sicherheit in der arabischen Region: Konzeptionelle Herausforderungen und harsche Realität

ZIAD ABDEL SAMAD UND DIANA ZEIDAN

**Arabische Gesellschaften stehen vor der Herausforderung, mehr soziale Sicherheit herzustellen. Verbunden damit sind weitere externe und interne Probleme – unter anderem die Instabilität der nationalen Sicherheitslage im Allgemeinen, mangelnde Entwicklung sowie Verwirrung über das Verständnis und die Aufgabe von Wohltätigkeit, Sozialstaat und Menschenrechten. In ihrer Summe erschweren diese die Festlegung nationaler Prioritäten und maßgeblicher sozialer Strategien. Der vorliegende Text listet wichtige Probleme auf und weist auf die Möglichkeiten hin, die der Menschenrechtsansatz den Regierungen und betroffenen Bürgern bieten.**

Das Leben ohne Frieden und Sicherheit ist eine ständige Herausforderung und anhaltende Bedrohung in der arabischen Region, aber man setzt sich damit nicht richtig auseinander. Nach wie vor sind die Kosten von Krieg und Konflikten in Form des Verlustes an menschlichem Leben, Vertreibung und Entwicklungsrückschlägen beträchtlich. Besonders deutlich zeigt sich dies in Palästina, im Irak, Libanon und anderen Ländern, die seit mehr als einem Jahrzehnt von internen Konflikten und Auseinandersetzungen heimgesucht werden, sowie einigen Ländern am Golf und in Algerien, Somalia und im Sudan. Krieg und Konflikte in der Region zerstören menschliche und natürliche Ressourcen, wirken sich negativ auf das Sozialgefüge aus und führen gleichzeitig dazu, dass staatliche Gelder in Militärausgaben anstatt in Investitionen zugunsten von Maßnahmen der sozialen Sicherheit fließen. Es gibt wenig Anzeichen dafür, dass die politischen Spannungen und Konflikte in der arabischen Region nachlassen; das wirft ein Licht auf die notwendigen Anstrengungen, die unter Krisenbedingungen zur nachhaltigen Gestaltung von Entwicklung gemacht werden müssen. Diese Konflikte finden ihren Ausdruck nicht nur in einem gebremsten Wirtschaftswachstum, sondern auch in sozialen und politischen Konsequenzen, die die betroffenen Gesellschaften teils aus den Fugen geraten lassen.

## Die sozialen Kosten von Konflikten

Die Region stellt das zentrale Demonstrationsobjekt für den sogenannten „Krieg gegen den Terror“ dar. Das wiederum liefert den Vorwand, um die Bevorzugung der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik zu Lasten von Entwicklung und sozialer Sicherheit zu legitimieren. Es fließt mehr Geld in militäri-

sche und Sicherheitseinrichtungen als in sozio-ökonomische Programme und Entwicklung. Auf kurze Sicht wird dieser Trend zur Ressourcenverschwendung wahrscheinlich anhalten, da die Staaten die betreffenden Ausgaben noch erhöhen. Beim „Krieg gegen den Terror“ ging es zunächst darum, die Auswirkungen gewaltsamer Tendenzen und Handlungen unter Kontrolle zu bringen anstatt sich auf deren Ursachen zu konzentrieren. Es ist jedoch offensichtlich, dass – abgesehen von fehlender Freiheit und ständigen Menschenrechtsverletzungen, vor allem des Rechts auf Selbstbestimmung und der Meinungs- und Gedankenfreiheit - die Hauptursachen für Frustration und Gewalt im nicht erreichten gerechten und haltbaren Frieden zu suchen sind sowie in der fehlenden Bereitschaft, Lösungen für die wirtschaftlichen und sozialen Schiefslagen und geschlechtsspezifischen Diskriminierungen den Vorrang zu geben.

## Fehlende Achtung der Menschenrechte

Das umfassendste Verständnis sozialer Gerechtigkeit geht von einer Anzahl international anerkannter Menschenrechte aus, die jedem einzelnen Bürger Chancengleichheit und einen gerechten Anteil an Entwicklung zusprechen. Es ist deshalb von größter Wichtigkeit, das Konzept der sozialen Sicherheit aus der Menschenrechtsperspektive zu betrachten. Das Freiheitsdefizit in der arabischen Region untergräbt menschliche Entwicklung und verdeutlicht auf schmerzliche Weise, dass es an politischer Entwicklung fehlt. Darüber hinaus definiert sich Staatsbürgerschaft durch die Art der Beziehung des Bürgers zu seinem Staat und entsprechende Rahmenbedingungen. Es geht dabei um eine Reihe von Rechten

und Pflichten. Zu den Rechten zählt das Recht auf soziale Leistungen wie Gesundheit, Bildung, Unterkunft, Beschäftigung und ein angemessenes Einkommen. Diese Leistungen sollten als Rechte und nicht als Geschenk der herrschenden Elite verstanden werden. Bei der Erbringung dieser Leistungen sollte kein Raum für Vetternwirtschaft, Klientelismus und Korruption gelassen werden. Als Teil dieser Rechte muss auch die Koalitionsfreiheit geachtet werden. Letztere eröffnet die Möglichkeit zur Gründung von Gewerkschaften als Sprachrohr unterschiedlicher Interessengruppen. Sie spielen eine wesentliche Rolle bei der Durchsetzung des Anspruchs auf angemessene soziale Sicherheit der Arbeitnehmenden und Bürger sowie bei der Überwachung der Umsetzung von Sozialprogrammen.

In der Mehrzahl der arabischen Länder sind Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit nicht gegeben. Entsprechend fehlt es an wesentlichen Voraussetzungen zur Entwicklung eines umfassenden und angemessenen Systems sozialer Sicherheit mit dem Ziel, soziale Gerechtigkeit herzustellen. Dieses schwerwiegende Defizit ist ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zu einem angemessenen und rechtsbasierten Ansatz zur Entwicklung nationaler sozialer Strategien.

## Mangelnde menschliche Entwicklung

Obwohl in der Region insgesamt und auch innerhalb verschiedener arabischer Länder bescheidene Fortschritte zu verzeichnen sind, ist es unwahrscheinlich, dass die arabische Region als Ganzes Armut und Hunger erfolgreich bekämpfen kann, vor allem nicht in den am wenigsten entwickelten Ländern ohne Ölvorkommen.<sup>1</sup> Der MDG-Bericht für die arabische Region<sup>2</sup> von 2007 verzeichnet besorgniserregende Zahlen:

- 1 Ziad Abdel Samad, und Kinda Mohamadieh, MDGs in der arabischen Region: Instrument und Herausforderung, Social Watch Jahresbericht 2005.
- 2 Vereinte Nationen und Liga der Arabischen Staaten; Millenniumsentwicklungsziele in der arabischen Region 2007: die Perspektive der Jugendlichen (ein Überblick), E/ESCWA/EAD/2007/ Booklet.1, 07-0311, Juni 2007.



18,2 Prozent der Bevölkerung in der arabischen Region lebten 2004 in extremer Armut und in 2000 hatten 12,7 Prozent der Kinder unter fünf Jahren Untergewicht. Der Bericht verweist auch darauf, dass in 2002 8,6 Prozent der Bevölkerung der Bevölkerung nicht genug Energie mit der Nahrung aufnahm und dass 20 Prozent der arabischen Kinder in 2005 keine Primarschulen besuchten. Außerdem fehlte es 2004 fast 18 Prozent der gesamten arabischen Bevölkerung an Zugang zu sauberem Wasser und fast 28 Prozent hatten im selben Jahr keinen Zugang zu sauberen sanitären Einrichtungen.

Maßnahmen der sozialen Sicherheit sollten nicht als vorübergehende Programme verstanden werden, die in einer Übergangsphase während der Umsetzung von Strukturanpassungsstrategien oder Wirtschaftsreformen verwirklicht werden. Damit reduziert man soziale Sicherheit auf ein Sicherheitsnetz, wie es in vielen arabischen Ländern gemacht wird.

### Aktive Sozial- und Wirtschaftspolitik dringend geboten

Es lässt sich außerdem beweisen, dass Wirtschaftswachstum nicht ohne aktive Politik von Seiten der Regierungen zu mehr Beschäftigung, nachhaltiger Entwicklung und sozialer Gleichheit beitragen kann. Diese Maßnahmen sollten eine Umverteilung anstreben und unkalkulierbare Risiken vermeiden helfen, aber auch eine kontinuierliche Wachstumsrate und angemessene Befriedigung sozialer Bedürfnisse für verschiedene Gemeinschaften vor Ort gewährleisten. Strategien zugunsten eines unregulierten ‚freien‘ Marktes führen jedoch tendenziell dazu, dass der Staat in seiner Rolle zurückgedrängt und multinationalen Einrichtungen mehr Gewicht verliehen wird, indem öffentliche Dienstleistungen privatisiert und liberalisiert werden.

### Der kulturelle Aspekt

In einer Gesellschaft, in der Religion und das Beziehungsgeflecht der Großfamilien

im Alltag eine wichtige Rolle spielen, können letztere als ein positiver Faktor zum Ausgleich von Defiziten in der sozialen Versorgung gewertet werden. Man kann dies als Alternative zu einem leistungsstarken und angemessenen öffentlichen System sozialer Sicherheit verstehen. Eine solche Realität wirkt aber zugunsten eines wohlfahrts- und glaubensorientierten Ansatzes und weniger in Richtung eines menschenrechtlichen Verständnisses von sozialer Sicherheit. Trotz der gesellschaftlich positiven Wirkungen von Wohltätigkeit und sozialer Unterstützung, die zur Armutsreduktion und Befriedigung einiger Grundbedürfnisse beitragen, kann es durch sie zu Verzerrungen der wirklichen Bedeutung von staatsbürgerlicher Zugehörigkeit kommen. Nepotismus, Klientilismus, Stammes- Gemeinschafts- und Religionszugehörigkeit können mehr Gewicht gewinnen als die staatsbürgerliche Zugehörigkeit.

### Soziale Sicherheit in der arabischen Region heute: Ein Überblick

Im letzten Jahrzehnt investierten arabische Staaten durchaus beträchtliche öffentliche Mittel in soziale Aufgaben. Zuviel davon wurde jedoch in den Aufbau der Infrastruktur und Lohnzahlungen an die unverhältnismäßig vielen öffentlich Beschäftigten gesteckt. In einigen Ländern liegen die Sozialausgaben (größtenteils für Gesundheit und Bildung) über 20 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP). Man betrachtet diese Bereiche als ineffizient und unwirtschaftlich, vor allem aufgrund mangelnder Qualität und weil sie weder die wirklich Bedürftigen erreichen noch die Mehrheit der Bevölkerung mit elementaren Sozialleistungen versorgen.<sup>3</sup> Durch die Globalisierung nahmen die sozialen Risiken in arabischen Gesellschaften weiter zu, da makro-ökonomische Politiken, einschließlich der Arbeitsmarktpolitik, im großen Stil umstrukturiert wurden. Ziel war im Wesentlichen eine Senkung staatlicher Sozialausgaben und Kostenreduktion bestehender sozialer Schutzsysteme. Außerdem fehlt es vielen arabischen Staaten – vor allem denen ohne Ölvorkommen –

wie vielen anderen Entwicklungsländern an ausreichenden Mitteln zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Das schließt Kapazitäten für eine öffentliche Gesundheitsversorgung und die Neugestaltung schulischer und beruflicher Bildung – im Einklang mit den neuerdings benötigten Qualifizierungen – ein sowie die Absicherung pensionierter älterer und behinderter Menschen.

Sozialsysteme sollten gesetzliche Aufgaben erfüllen und an Arbeit geknüpft sein, sich größtenteils über Beiträge finanzieren und unter staatlicher Leitung stehen. In den arabischen Ländern finanzieren sie sich im Allgemeinen nicht über Beiträge, sind einkommensbezogen, abhängig von den verfügbaren Mitteln und stehen unter der Leitung einer bunten Mischung öffentlicher, zivilgesellschaftlicher und einzelner Akteure ohne angemessene ergänzende und wirksame Koordinierung.<sup>4</sup> Im Laufe des letzten Jahrzehnts verschob sich die Mischung öffentlicher und privater Zuständigkeiten für soziale Sicherheit zu Lasten des öffentlichen Sektors, da viele arabische Länder angesichts zunehmender finanzieller Engpässe sowie unter entsprechendem Druck der internationalen Finanzinstitutionen marktorientierte Maßnahmen eingeführt haben. Nachlassende Effizienz und geringere Sozialausgaben waren die Folge. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Recht auf soziale Sicherheit nicht ohne ein angemessenes nationales System verwirklicht werden kann. Gewinnorientierte privatwirtschaftliche Eingriffe oder eher zufällige Einmischungen durch Nichtregierungsorganisationen (NRO) reichen nicht aus.

Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten oft sehr wichtige Unterstützungsarbeit. Mit privater Unterstützung vor Ort oder aus dem Ausland haben sie in vielen Ländern

<sup>3</sup> Im Libanon gibt es z.B. mehr als zehn Kanäle, über die Ausgaben der Regierung für die Gesundheitsversorgung fließen, u.a. einige Ministerien, Regierungseinrichtungen, Genossenschaften und Fonds.

<sup>4</sup> Nasr Selim, *Issues of Social Protection in the Arab Region, a four countries overview, Cooperation South*, Nr. 2, 2001.

soziale Hilfsinitiativen ins Leben gerufen. Viele setzen auch öffentlich geförderte Programme um. Hauptsächlich handelt es sich dabei aber um wohltätige, glaubensbasierte Organisationen, die im Grunde einen karitativen, wohlfahrtsorientierten, jedoch nicht einen auf Menschenrechte ausgerichteten Ansatz verfolgen. Strategien und politische Programme dieser Art sollten aber weit mehr leisten als Armutsbekämpfung und eine ganzheitliche Entwicklungsvision und einen entsprechenden Ansatz verfolgen. Letztlich werden die Menschen aufgrund fehlender Vereinigungsfreiheit daran gehindert, sich für ihr Recht auf soziale Sicherheit stark zu machen. Nur demokratisch aufgebaute Gewerkschaften, Arbeitnehmerorganisationen und berufsständische Verbände können für sich beanspruchen, die unterschiedlichen Interessengruppen zielstrebig zu vertreten. So können sie sich für angemessene Systeme der sozialen Sicherheit einsetzen und deren praktische Umsetzung überwachen.

### Reform der Sozialsysteme: Ein Länderüberblick

Einige Berichte<sup>5</sup> und Berechnungen, die sich mit Themen der sozialen Sicherheit auseinandersetzen, deuten darauf hin, dass tatsächlich nur wenige staatlich finanzierte Programme wirksam waren:

**Tunesien** hat im Vergleich zu anderen arabischen Ländern beträchtliche Fortschritte im sozialen Bereich zu verzeichnen. Nach einem von der Wirtschafts- und Sozialkommission von Westasien (ESCWA) 2004 veröffentlichten Lagebericht wurden seit 1956 positive Maßnahmen zur Emanzipation und Förderung der Frauen eingeleitet, da die Verfassung und das Zivilrecht die Gleichstellung von Mann und Frau garantieren. Auch haben es sowohl zivilgesellschaftliche Akteure wie internationale Institutionen begrüßt, dass der Politik zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Marginalisierung und nachgeordneten Maßnahmen große Bedeutung zugemessen wurde. Tunesien hat eine umfassende Armuts-

bekämpfungspolitik beschlossen, mit der man die geografischen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekte der Armut in den Griff zu bekommen versucht.

Im Grunde handelte es sich aber bei diesem umfassenden Sozialpaket um einen von oben initiierten Reformprozess, der ohne Absprache mit den Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt wurde. Die Programme verteilen sich außerdem in keiner Weise gerecht auf die einzelnen Regionen Tunesiens.<sup>6</sup> Regionale Unterschiede zeigen sich besonders deutlich in der bestehenden Kluft zwischen den wohlhabenden Industriezonen entlang der Küste und dem armen Landesinneren. Gleichzeitig steht das Land – ebenso wie andere Entwicklungsländer – vor Problemen bei der Gestaltung angemessener Sozialsysteme, insbesondere angesichts sich überschneidender Zuständigkeiten verschiedener Versorgungsträger.

Die Verknüpfung sozialer Programme mit ihren Strategien zur Armutsbekämpfung hat der tunesischen Regierung drei neue Quellen zur Finanzierung der Armutsbekämpfung erschlossen: Der nationale Solidaritätsfonds, der nationale Beschäftigungsfonds und die tunesische Solidaritätsbank wurden zu diesem Zweck gegründet. Hinzu zufügen bleibt, dass sich die politischen und bürgerlichen Rechte nicht in gleichem Maße und mit der gleichen Geschwindigkeit wie das System sozialer Sicherheit entwickelten. Zwar konzentriert sich die tunesische Regierung auf den sozialen Aspekt, neigt aber ansonsten eher zu Wirtschaftsliberalisierung und vernachlässigt die politische Reformagenda in Gänze.

Im **Libanon** gab es im Rahmen des sozialen Sicherheitsnetzes immer große regionale Unterschiede. Eine Regierung nach der anderen versuchte, die sozialen Indikatoren zu verbessern und soziale Entwicklung zu fördern. Sowohl der von der libanesischen Regierung im Januar 2007 aufgelegte neue soziale Aktionsplan<sup>7</sup> wie auch eine von Hyam Mallat 2004 durchgeführte Untersuchung<sup>8</sup> bestätigen,

dass die Regierungen nicht genug zur Verbesserung der Sozialleistungen aufwenden. Das Sozialministerium verwendet etwa 13 Prozent seines Gesamtbudgets für die Subventionierung von Nahrungsmitteln sowie Wohnraum für bedürftige gesellschaftliche Gruppen wie Waisen, Behinderte und einige Obdachlose. Hinzu kommen weitere 26 Prozent an Haushaltsmitteln für Schul- und Berufsausbildungsbeihilfen an die gleichen Zielgruppen und an sehr einkommensschwache Einzelpersonen in einkommensschwachen Gebieten.<sup>9</sup> Zuschüsse zahlt das Ministerium auch für die Gesundheitsversorgung ärmerer und bedürftigerer Gruppen: Diese Mittel fließen über 89 – unter direkter Aufsicht des Ministeriums stehende – medizinische Versorgungszentren sowie subventionierte Gesundheitseinrichtungen zivilgesellschaftlicher Gruppen ab, die alle eine kostenlose Versorgung für Arme und besonders Bedürftige anbieten. Und auch das Gesundheitsministerium gibt ungefähr zehn Prozent seines Budgets für Leistungen in der Primärversorgung und für öffentliche Gesundheit aus.

Trotz der Umsetzung dieser Maßnahmen bleibt das System der sozialen Sicherheit ineffizient, da es an einer klaren und umfassenden nationalen Strategie fehlt. Die müsste vor allem die Koordinierung zwischen den zuständigen Ministerien und beteiligten Gruppen leisten, deren Fehlen derzeit zu doppelter Arbeit und Ressourcenverschwendung führt. Außerdem leidet das Sozialsystem im Libanon an Problemen aufgrund des korruptierten politischen,

5 Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien, *Central Issues Related to Social Policies: comparative study and guidelines for the formulation of social policies in the ESCWA region*, Sozialpolitische Reihe, Nr. 9, 2004; sowie Nasr Selim, 2001.

6 Mohamed, Ridha Kechrid, *Health care coverage in Tunisia: Present euphoria and future challenges*, Juni 2002.

7 *The Republic of Lebanon, Social Action Plan: Towards Strengthening Social Safety Nets and Access To Basic Social Services*, Januar 2007

8 Hyam Mallat, *La politique de protection sociale au Liban. Evolution, situation et perspectives*, Januar 2004.

9 Nasr, Selim, 2001.

rechtlichen und administrativen Systems, namentlich der Ineffizienz des nationalen Sozialfonds in der Zuständigkeit des Arbeitsministeriums.

Für **Marokko** zeigt Selim Nasr auf,<sup>10</sup> dass es trotz wachsender Aufmerksamkeit für die soziale Entwicklung in den 1990er Jahren aufgrund des geringen Wirtschaftswachstums viele Probleme im sozialpolitischen Bereich gibt und dass diese die Hauptursache zunehmender Arbeitslosigkeit, Armut und Bedürftigkeit darstellen. Bisher hat es noch nicht eine einzige Lösung gegeben, mit der die Effizienz und Versorgungsdichte des Systems der sozialen Sicherheit verbessert und die verschiedenen Gruppen sowohl im ländlichen wie städtischen Raum besser versorgt worden wären. Die meisten staatlichen Programme richten sich an die städtische Bevölkerung. Zwar wurden die Sozialausgaben seit 1990 verdoppelt, aber die Versorgungslücken bei den Bedürftigsten werden durch das gegenwärtige Rentensystem in keinsten Weise geschlossen.

Das Land hat wirkungsvolle Reformen in elementaren Sozialbereichen wie Bildung und Gesundheit durch die Umschichtung von Ressourcen erreicht, um allen Kindern den Schulbesuch einer Grundschule zu ermöglichen. Auch hat die marokkanische Regierung mehr öffentliche Gelder für die medizinische Versorgung ländlicher Gebiete zur Verfügung gestellt. Ein wesentliches Hindernis ist aber noch immer die fehlende Koordinierung zwischen den Ministerien.<sup>11</sup> Und außerdem ist soziale Sicherheit in Marokko noch immer eher karitativ geprägt und nicht in einen nationalen Sozialplan integriert. Gleichzeitig werden die Aktionspläne der 'L'Entraide Nationale' zur Förderung von Waisen, Senioren und Behinderten durch sinkende Unterstützung behindert. Wie anderswo auch entfalten diese speziellen Hilfsprogramme aufgrund ihres geringen Umfangs keine große Wirkung auf nationaler Ebene.

In **Ägypten** wird deutlich, wie die von der Regierung in den letzten drei Jahrzehnten

umgesetzte makro-ökonomische Politik mit Verschlechterungen im System der sozialen Sicherheit zusammenhängen.<sup>12</sup> Auch die sozio-ökonomische Situation der Ägypter leidet darunter, was sich in wachsender Arbeitslosigkeit, Armut sowie sozialen und regionalen Ungleichheiten vor allem zwischen dem ländlichen und städtischen Raum widerspiegelt. Bemerkenswert ist, dass der ägyptische Sozialfonds vom Haushalt des Finanzministeriums abhängig ist. Letzteres leiht sich Überschüsse des Fonds zur Deckung öffentlicher Haushaltsdefizite. Das wirft ernsthafte Fragen bezüglich der Zahlungsfähigkeit des Fonds und der zukünftigen Versorgungssicherheit für die Menschen auf.

Das ägyptische Sozialsystem bleibt ineffizient trotz erheblicher Summen, die für die soziale Absicherung der Menschen aufgewendet werden – immerhin mehr als ein Fünftel des BIP. Es erreicht noch immer nicht die Bedürftigsten, wirkt aber zugunsten der höheren Schichten und der Mittelklasse.<sup>13</sup> Außerdem spiegelt sich die ausgeprägte Mehrschichtigkeit der ägyptischen Gesellschaft in der Verteilung der Sozialleistungen wider, so dass es sechs verschiedene Sozialversicherungsprogramme für sechs unterschiedliche Arbeitslosen- und Gruppen gibt. Diese Programme leisten aber nur eine rentenähnliche Zahlung. Dagegen sind nur 40 Prozent der Erwerbstätigen gegen arbeitsbedingte Krankheiten und Unfälle versichert sind und nur 16 Prozent erhalten Arbeitslosenunterstützung.

**Ölreiche arabische Länder** versorgen ihre Bürger erfolgreich mit angemessenen Sozialleistungen. Golfstaaten wie Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate, Bahrain, Katar und Saudi-Arabien haben einen Teil ihrer riesigen Öleinnahmen dazu verwendet, ihren Staatsbürgern kostenlos Schulbildung, medizinische Versorgung, Familienbeihilfen und in einigen Fällen garantierte Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Diese Länder haben auch Sozialversicherungsleistungen eingeführt, die den meisten Beschäftigten Entschädigung bei Arbeitsunfällen, Mutterschafts- und Kran-

kengeld sowie eine Altersrente sichern. Die erhebliche Zahl an Einwanderern, hauptsächlich aus Südasien und anderen arabischen Ländern, die mit ihren Familien in den Golfstaaten leben, kommen jedoch nicht in den Genuss einer solchen Versorgung. Denn die Leistungen können von jenen Immigranten nicht beansprucht werden, die einen Großteil der gering qualifizierten Arbeit, in erheblichem Umfang aber auch qualifizierte Arbeit leisten.

Ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg dieser umfassenden sozialen Absicherung in einigen öl- und rohstoffexportierenden Ländern liegt in der zentralen Rolle des Staates. Der Rentierstaat hat jedoch dazu geführt, dass Sozialleistungen zu einer Form der Versorgung wurden, die die Herrscherfamilien den – keine Steuern zahlenden – Bürgern zur Verfügung stellen. Doch auch hier gilt, wenn auch im umgekehrten Sinne: keine Besteuerung, keine politische Repräsentanz (*no taxation, no representation*).<sup>14</sup> Die Regierung ist für ihr Handeln nicht rechenschaftspflichtig und der Bürger muss für seine Rechte nicht kämpfen.

## Fazit

Die Mehrheit der Bevölkerung in der Region ist trotz des Erfolges einiger Länder weiterhin in einer wirtschaftlich prekären Lage und nicht gut gegen möglicherweise auftretende, größere soziale Risiken geschützt. Viele Länder mittleren Einkommens und einige einkommensschwache Länder haben erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, aber auch in diesen Ländern gibt es größere Gruppen, vor allem in den am wenigsten entwickelten Ländern (*least developed*

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> *Kingdom of Morocco: Social Protection Note*, Dokument der Weltbank, 2002.

<sup>12</sup> Magdi Abdel Hamid, *Egyptian Social Watch Report 2007*.

<sup>13</sup> Loewe, Markus: „*Social Security In Egypt An Analysis And Agenda For Policy Reform*“ Working Paper 2024, Kairo: Economic Research Forum, 2000.

<sup>14</sup> Hazim, Beblawi: „*The Rentier State in the Arab World*“, in eds. Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, *The Rentier State*, London, 1987.

*countries*, LDCs), deren Einwohner unter Hunger oder Unterernährung sowie fehlendem Zugang zu elementaren Leistungen im Bereich von Gesundheit, Bildung, sanitären Einrichtungen und Unterkunft leiden. Außerdem sind die Mittellosen in den meisten arabischen Ländern politisch marginalisiert, ohne Beteiligungsrechte und ohne größere Mitsprache bei der Verteilung nationaler Ressourcen.

### Weg von Militärausgaben ...

Wesentlich behindert wird die Befriedigung dieser Bedürfnisse durch politische und administrative Hürden; häufig ist es nicht eine Frage der finanziellen Möglichkeiten, sondern der unzulänglichen Verwendung bestehender finanzieller, menschlicher und natürlicher Ressourcen. Abgesehen von den LDCs stehen ausreichende Mittel zur Verfügung, um Maßnahmen zur Befriedigung der meisten Bedürfnisse einzuleiten. Dafür wäre aber ein Umdenken nötig, um wegzukommen von der gegenwärtigen Konzentration auf Sicherheit, den „Krieg gegen den Terror“ und Militärausgaben zugunsten neuer Prioritäten.

In hoch verschuldeten arabischen Ländern reichen die öffentlichen Ausgaben, insbesondere für Sozialprogramme nicht aus. Die in fast allen arabischen Ländern eingeführte marktorientierte Politik führt außerdem zu einer unzulänglichen Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen, die keinen Unterschied zwischen strategischen und anderen elementaren sozialen Dienstleistungen machen. Es fehlt ihnen auch an einer nationalen makro-ökonomischen Politik, die soziale Förderung im Sinne von Stärkung (*empowerment*) mit der Unterstützung produktiver Sektoren verknüpft. Sie neigen vielmehr dazu, die Unterstützung ausländischer Geber anzunehmen, ohne die damit verknüpften vielfältigen Bedingungen zur Kenntnis zu nehmen, deren

Ziele und Zwecke nicht den Bedürfnissen und Prioritäten der Menschen vor Ort entsprechen. Häufig bemühen sich ausländische Geber auch um politische Stabilität in den Empfängerländern und sehen sich deshalb veranlasst, bestehende und von Dynastien, Diktatoren und undemokratischen politischen Kräften beherrschte politische Regime zu unterstützen.

Das System sozialer Sicherheit in der arabischen Region weist Eigenheiten und Schwächen auf, die denen vieler Entwicklungsländer teilweise ähneln, zum Teil aber auch regionale Besonderheiten aufweisen. Die Sozialsysteme in der Region sind augenfällig ineffizient, denn die tatsächlichen Leistungen sind häufig begrenzt und die Verwaltungskosten sehr hoch: Das gibt Anlass zu ernsthafter Besorgnis über die langfristige Finanzierbarkeit dieser Systeme. Neueste Trends deuten anscheinend auf weniger Schutz und weitere Marginalisierung der Arbeitslosen, Allerärmsten und Beschäftigten im informellen Sektor hin. Diese negativen Vorhersagen erklären sich durch anhaltende Haushaltsbeschränkungen bei den Sozialleistungen und die fehlende Wirksamkeit öffentlicher Ausgaben.

### ... hin zu einer Menschenrechtsperspektive des Sozialen

Die Politiken für soziale Sicherheit der meisten arabischen Länder leiden außerdem darunter, dass es ihnen an zwei wesentlichen Voraussetzungen fehlt: einer Menschenrechtsperspektive und einer langfristigen Vision menschlicher Entwicklung. Abgesehen von der wichtigen Rolle wohl-tätiger Organisationen und informeller sozialer Bindungen tragen die unzureichende Privatisierung und hastige Liberalisierung nationaler Volkswirtschaften tendenziell dazu bei, dass man eine Überprüfung und Neufassung entsprechender nationaler Agenden für nicht mehr so dringlich hält.

Letztlich liegt es in der Verantwortung der Staaten, soziale Sicherheit zu gewährleisten. Sie sollten ihre nationalen Ressourcen wirkungsvoll einsetzen, um eine angemessene flächendeckende Versorgung mit Sozialleistungen sicherzustellen. In den arabischen Ländern ist die Solidarität innerhalb der Familien und Gemeinschaften ebenso wie die Programme zivilgesellschaftlicher Organisationen im Grunde eine gute Alternative zu einem Sozialversicherungsmodell, das sich um nicht versorgte Menschen kümmert. Jedoch können solche Akteure die Rolle des Staates nur im Rahmen einer umfassenden nationalen Strategie ergänzen, aber nie vollständig ersetzen.

So ist es für arabische Staaten von größter Wichtigkeit, bei der Formulierung und Umsetzung nationaler Strategien für soziale Entwicklung einen rechtbasierten Ansatz zugrunde zu legen. Der Schutz der Menschenrechte sollte zu den zentralen Faktoren gehören, die die Entwicklung von Nationen fördern. Deshalb sollte soziale Sicherheit auch nicht als Leistung eines Rentierstaates an seine Klientel verstanden werden, sondern vielmehr als ein Recht der Bürger, an das keine Bedingungen geknüpft sind. Das Recht auf soziale Sicherheit sollte auch nicht nur in Verfassungen und Menschenrechtskonventionen verkündet werden, sondern durch öffentliche Gesetze und Rechtssicherheit Wirkung entfalten. Soziale Sicherheit sollte deshalb oberste Priorität bei der Gestaltung nationaler Politik haben.

**Ziad Abdel Samad** ist Geschäftsführer und **Diana Zeidan** Referentin beim Arabischen NRO-Netzwerk für Entwicklung (*Arab NGO Network for Development*, ANND). Die Autoren danken Kinda Mohamdieh, ANND-Programmleiter, für die freundliche Unterstützung.

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

Paradoxiere 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.<sup>3</sup> 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](http://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.<sup>4</sup>

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

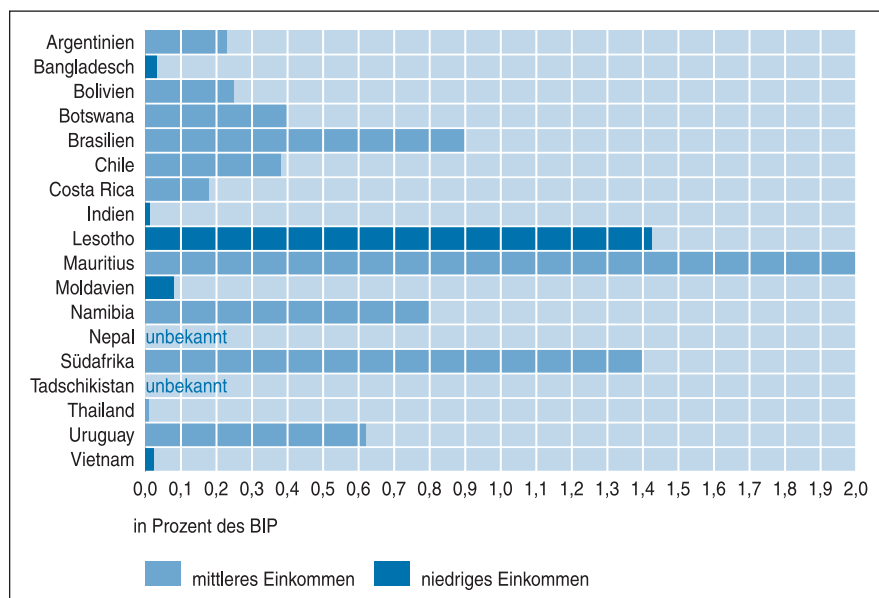
„Fahrpläne“ und spezifische Ziele. Den Regierungen bereitete die Finanzierung und Umsetzung dieser egalitären Programme Schwierigkeiten, da Unternehmen und wohlhabende Bürger gleichzeitig Steuererleichterungen forderten. Daraus entstanden Konflikte und Schwierigkeiten, die die Regierungen zukünftig vermeiden 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

<sup>4</sup> „African Governments Take Action on Social Protection“, HelpAge International News, Sambia, 28. März 2006. Siehe [www.globalaging.org/pension/world/2006/helpagepensionsafrica.htm](http://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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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.

<sup>5</sup> „*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.

<sup>6</sup> *Shaping the Social Dimension of Globalization*“, Mai 2007, S. 1,4. [www.globalaging.org/elderrights/world/index.htm#articles4](http://www.globalaging.org/elderrights/world/index.htm#articles4).

# Cash und Care: Wohlfahrtsstaatliche Politik, Sorgearbeit und Geschlechterrollen

CHRISTA WICHTERICH

**In Deutschland hat sich die Familienpolitik mit dem Schwerpunkt Kinderbetreuung ins Zentrum des politischen Interesses und der Sozialpolitik katapultiert und eine erregte öffentliche Debatte über Geschlechterrollen ausgelöst. Der Kern dieser Debatte berührt eine gesellschaftliche Überlebensfrage: Wer leistet in Zukunft die Sorgearbeit für Kinder, Kranke und Alte? Wie wird sie gesellschaftlich gewertet und wird sie dementsprechend bezahlt oder unbezahlt, durch den Markt, durch private oder öffentliche Daseinsvorsorge geleistet? Der Beitrag geht zentralen neueren Trends in Bezug auf die Regelung von Sorgearbeit nach, mittels derer die Industrieländer gleichermaßen auf wirtschaftliche wie demografische Veränderungen zu reagieren suchen.**

Mit ihren Sozialpolitiken vermitteln die westlichen Wohlfahrtsregime zwischen dem gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsbereich. Mit einem Mix von Transferleistungen, Angeboten öffentlicher Infrastruktur und Regulierung des Marktes steuern sie in unterschiedlicher Form, wie die gesellschaftlich notwendige Sorgearbeit zwischen den Geschlechtern, zwischen Haushalten, Markt und öffentlichem Sektor geteilt wird. Aus der Perspektive der gesellschaftlich notwendigen Fürsorge funktionieren das staatliche Wohlfahrtsregime mit öffentlicher Daseinsvorsorge und das familiäre Wohlfahrtsregime mit überwiegend weiblicher Daseinsvorsorge als komplementäre Systeme.

Dass die deutsche Sozialpolitik gerade jetzt die Organisierung von Kinderbetreuung und Familienarbeit als ein gesellschaftliches Problem aufgreift – statt sie wie bisher als privates Vereinbarkeitsproblem jeder einzelnen Frau zu überlassen – spiegelt grundlegende Verschiebungen auf den Arbeitsmärkten und in der sozialen Reproduktion europäischer Gesellschaften wider. Vor allem aber ist sie eine Antwort auf die Befürchtung, dass Deutschland wegen seiner niedrigen Geburtenrate dauerhaft wirtschaftliche Wachstumsprobleme bevorstehen. Die neue deutsche Familienpolitik stellt sich in den Dienst der wachstumsorientierten neoliberalen Wirtschaftspolitik und legitimiert sich mit der Hoffnung, mithilfe von Elterngeld, Kinderbetreuung, einem Markt für Familien-Dienstleistungen und dem Leitbild des aktiven Alterns durch Familienarbeit eine zusätzliche Steigerung wirtschaftlichen Wachstums von 0,5 Prozent zu erzielen.<sup>1</sup> Beim Vergleich der Sozialpolitiken westlicher Wohlfahrtsregime in bezug auf soziale Reproduktion werden drei Typen

unterschieden: ein sozial-demokratisches, ein konservatives und ein liberales Regime.<sup>2</sup>

## Staat, Familie oder Markt?

Im sozial-demokratischen Modell in Skandinavien bestehen universelle Sozialansprüche und -anrechte für jedes Individuum. Sorgearbeit, bezahlte wie unbezahlte, wurde dabei stets als Arbeit betrachtet. Gleichstellungspolitik unterstützt sowohl Mutterschaft als auch Erwerbsarbeit von Frauen. Mit Maßnahmen wie dem schwedischen Elterngeld mit Papa-Quote, von der ein Teil verfällt, wenn nicht vom Vater in Anspruch genommen<sup>3</sup> oder der norwegischen Frauenquote für die Führungsebene von börsennotierten Unternehmen, versucht die Politik gezielt, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung neu zu regulieren. Das öffentliche Angebot zur ganztägigen Betreuung von Kindern und Alten ist groß, so dass eine partielle „Entfamiliarisierung“ von Sorgearbeit stattfindet. Aufgrund der Stärke des sozialen Sicherungssystems ist die Bedeutung privater Sozialversicherungen relativ gering.

Deren Bedeutung wächst dagegen stark im konservativen Modell West- und Südeuropas, wo die Familie die Grundeinheit für die Sozialpolitik bildete und das Einkommen die entscheidende Bezugsgröße für Transferleistungen. Hausfrauen und „Zuverdienerinnen“ waren über die „Ernährermänner“ versichert und hatten „abgeleitete“ Ansprüche. Gleichzeitig werden bezahlte Tätigkeiten in Privathaushalten und personennahe Dienstleistungen als neue Beschäftigungsmöglichkeiten für flexible Zuverdienerinnen gepriesen. Steuerpolitisch stützt das deutsche Ehegattensplitting das

männliche Ernährermodell am stärksten. Dagegen bewegt sich Frankreich in dieser Gruppe am stärksten auf Frauen als Erwerbsbürgerinnen zu. Aus demographischen Gründen hat das Land seine Gleichstellungspolitik bereits vor zwanzig Jahren umgestellt und unterstützt wie die skandinavischen Länder berufstätige Mütter durch öffentliche Institutionen und Angebote – von Krippen bis zu Ganztagschulen.

Das liberale Modell der USA, Kanadas, Australiens und Japans und teilweise Großbritanniens ist stark marktorientiert. Öffentliche Daseinsvorsorge und Transferleistungen sind gering, die Bedeutung privater Versicherungssysteme zentral. Auch hier findet eine Entfamiliarisierung von Sorgearbeit statt, aber marktförmig organisiert – durch eine Kommodifizierung dieser Arbeiten als niedrigentlohnte, flexible Frauenarbeit. Die USA integrieren sogar junge alleinerziehende Mütter in die Erwerbsarbeit: *workfare* statt *welfare* bindet Transferleistungen daran, dass die Alleinerziehenden einen Job annehmen, und bietet zum Ausgleich Gutscheine für Kinderbetreuung an. Großbritannien und Holland folgen ebenfalls dem Muster, auch Alleinerziehende primär als Erwerbsbürgerinnen und nicht als Mütter zu betrachten.

## work-first-Politik

Bereits in ihrem Weißbuch von 1993 erklärte die EU es als ihr Ziel, durch Beschäftigungswachstum ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und zugleich soziale Integration zu gewährleisten. Die Lissabon-Strategie konkretisierte dies durch die Zielorientierung auf „mehr und bessere Jobs“. Frauen, die bei der Bildung in der EU die Nase leicht vorn haben, wurden als „untergenutztes Potential“ betrachtet und ihre Integration

- 1 BMFSFJ Internetredaktion, Pressemitteilung Nr.197/2007, 4.6.07.
- 2 Esping-Anderson, Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton; ders. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford & New York.
- 3 Jeder dritte Vater in Schweden nimmt jetzt Elternzeit.



in die Erwerbsmärkte angestrebt: 60 Prozent sollen 2010 erwerbstätig sein. Unter der Fahne von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit will die EU Gleichstellungspolitik als „*work-first*-Politik“<sup>4</sup> für Frauen gestalten. Als „Erwerbsbürgerinnen“ sind sie eine fest einkalkulierte Komponente der Wettbewerbsstrategie. Als flankierende Maßnahmen setzte die EU in ihrer Beschäftigungsstrategie 2002 erstmals ein Zeitziel für Kinderbetreuung, wonach 2010 für ein Drittel aller Kinder unter drei Jahren und für 90 Prozent aller Kinder im Vorschulalter Betreuungsstätten und -leistungen bereit gestellt sein sollen.<sup>5</sup>

Insgesamt findet in Europa eine Veränderung der Familienform statt. Was Soziologen und Soziologinnen das „männliche Ernährermodell“ nennen, geht es in Richtung eines „Anderthalb-Verdiener-Modell“. Immer mehr Frauen in der EU sind erwerbstätig, wenn auch in unterschiedlichen Beschäftigungs- und Zeitformen und folglich mit unterschiedlicher Einkommens- und sozialer Sicherheit: zwischen 1997 und 2006 stieg die weibliche Beschäftigungsquote von 51 auf 57,3 Prozent.<sup>6</sup>

Welche Auswirkungen hat die Erosion der „Hausfrauenehe“ und die weibliche Erwerbstätigkeit für die in den Haushalten geleistete Versorgungsarbeit?

Beispiel Deutschland: Im vergangenen Jahrzehnt stieg die weibliche Erwerbsquote von 55,3 auf 61,5 Prozent. Der Beschäftigungszuwachs in den 1990er Jahren beruht jedoch allein auf einem Anstieg von Teilzeitarbeit, vor allem Mini-Jobs unter 15 Wochenstunden. Dies erklärt auch, dass Frauen – laut Zeitbudgetstudie von 2001 – ihren Zeitaufwand für Haushalts- und Sorgearbeit lediglich um zehn Prozent reduzierten. Der Einsatz von Männern blieb unverändert. Frauen schultern fast zwei Drittel der Sorge- und Haushaltsarbeiten und 70 Prozent der Kleinkindbetreuung. Im Durchschnitt arbeiten Männer in Deutschland 10,5 Stunden pro Woche mehr in ihren Jobs als Frauen, Frauen arbeiten 12,5 Wochenstunden mehr unbezahlt im Haushalt.<sup>7</sup>

Das bedeutet, dass die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und überwiegend weibliche Zuständigkeit für Sorgearbeit durch die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen letztlich nicht oder nur sehr langsam aufgebrochen wird. Das Elterngeld hat seit kurzem den Männeranteil an der Elternzeit auf sieben Prozent erhöht, wobei die Väter sich meist mit zwei Monaten begnügen, während 86 Prozent der Mütter ein volles Jahr nehmen.<sup>8</sup>

### Vereinbarkeit von Beruf und Sorge

Mit dem Lösungsangebot des Elterngelds bleibt die deutsche Politik ihrer Familienorientierung treu, mit der Planung eines größeren öffentlichen Betreuungsangebots und von Ganztagschulen dockt sie jedoch auch behutsam an die *work-first*-Perspektive der EU an und folgt nach dem PISA-Schock dem bildungspolitischen Trend, Erziehungsverantwortung an außerhäusliche Einrichtungen zu delegieren.

Da Deutschland<sup>9</sup> mit seinem öffentlichen Angebot von Betreuungseinrichtungen im europäischen Vergleich bisher nur einen der hinteren Ränge belegt, befindet es sich mit seinen neuen Plänen auf einem Nachholkurs, um die EU-Zielsetzungen zu erfüllen. Im Bundesdurchschnitt sind nur sieben Prozent der unter Dreijährigen in Tagespflege oder bezahlter Betreuung. Auch der jetzt angestrebte Ausbau von 230.000 Plätzen in Tageseinrichtungen würde nicht für alle Kinder erwerbstätiger Mütter ausreichen.

Die Familien- und die Erwerbsarbeitsorientierung verknüpft die deutsche Politik zudem im neuen Leitbild „Unternehmen Familie“, das „private Haushalte als Arbeitgeber und Marktteilnehmer“ aktivieren will. Drei Millionen deutsche Privathaushalte beschäftigen bereits stundenweise und meist informell eine bezahlte Putz- oder Haushaltshilfe. Nun soll ein Markt für Familien-Dienstleistungen mit 60.000 zusätzlichen Jobs und „flexiblen und bezahlbaren Angeboten im legalen Geschäftsbetrieb“ geschaffen werden.<sup>10</sup> Mit der Umgestaltung der sozialen Einheit Familie in eine ökonomische

Einheit sowie mit einem Mix von un- und unterbezahlter Arbeit zielt die Politik auf die Entfaltung der demographischen Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale privater Haushalte.

Diesem Ziel dient auch das familienpolitische Leitbild des „aktiven Alterns“, das auf die „wirtschaftlichen Potenziale der Alten“ durch Unterstützung für „Kinder, Enkel und Nachbarn“ und freiwillige Leistungen in der kommunalen Selbstverwaltung zählt.<sup>11</sup> Damit will die Politik die Solidarität und Reziprozität zwischen den Generationen stärken. Derzeit werden 32 Prozent der Kleinen von Verwandten und Bekannten versorgt, ein Drittel der Großeltern beteiligen sich an der Betreuung ihrer Enkel. Stärker intakt und in Zukunft immer mehr gebraucht ist die Generationensolidarität jedoch bei der Altenpflege.

Aufgrund des demographischen Wandels in den überalterten europäischen Gesellschaften wird sie zum „Wachstumssektor“ innerhalb der personennahen Dienstleistungen werden und ganz neue Vereinbarkeitsprobleme aufwerfen. In Deutschland

4 Zu Deutsch etwa „Vorrang für (bezahlte) Arbeit“ (vor Hausarbeit).

5 Giullari, Susy/Lewis, Jane (2005): *The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care. The Search for New Policy Principles, and the Possibilities and Problems of the Capabilities Approach*. UNRISD, Genf.

6 Bothfeld, Silke/Ute Klammer, Christina Klenner, Simone Leiber, Anke Thiel, Astrid Ziegler (2005), WSI-FrauenDatenReport 2005, Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin.

7 BMFSFJ/Statistisches Bundesamt (2003): *Wo bleibt die Zeit. Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/2*, Berlin.

8 taz 18.05.07.

9 Hier wird auf die signifikanten Unterschiede in der öffentlichen Versorgung zwischen der DDR und der BRD nicht eingegangen. Auch jetzt weisen die ostdeutschen Bundesländer noch erhebliche bessere Versorgungsquoten auf als die westdeutschen. Zum folgenden siehe: Deutscher Bundestag (2006): *Siebter Familienbericht. Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit – Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*, Drucksache 16/1360, Berlin, 59ff.

10 BMFSFJ Internetredaktion, Pressemitteilung Nr.218/2007, 18.7.07.

11 BMFSFJ Internetredaktion, Pressemitteilung Nr.183/2007, 17.4.07 sowie Nr. 205/2007,19.6.07.

wird sich die Zahl der pflegebedürftigen Alten von derzeit zwei auf drei Millionen im Jahr 2020 und bis 2050 auf 4,7 Millionen erhöhen.

70 Prozent der Pflegebedürftigen werden zur Zeit in deutschen Privathaushalten gepflegt. Männer übernehmen insgesamt 37 Prozent der Alten- und Krankenpflege, doch Frauen sind zu 63 Prozent die Hauptpflegepersonen.<sup>12</sup> Viele Frauen haben – unterbrochen von Erwerbsphasen – eine lange Sorge- und Pflegebiographie: zuerst die Versorgung der eigenen Kinder, dann die Betreuung der alten Eltern und Schwiegereltern, schließlich die Pflege des in der Regel älteren männlichen Partners. Gleichzeitig wächst das Marktangebot durch geschätzte 10.000 private ambulante Pflegedienste oder häusliche Pflege durch Migrantinnen, in Deutschland derzeit vor allem durch 100.000 Polinnen und andere Osteuropäerinnen. Wer es sich leisten kann, kauft sich Betreuung oder zumindest Unterstützung von privaten Anbietern.

Die Migrantinnen, die vom Land in die Metropolen oder aus Ländern des Südens und Ostens in den Westen wandern, um in Mittelschicht Haushalten zu putzen, Babys zu wickeln, Kranke zu pflegen und Alte zu betreuen, überlassen die Betreuung ihrer Kinder und Alten ihren Töchtern, Müttern oder gegen ein paar Cents ihren Nachbarinnen. Durch diese „globale Sorgeskette“ werden Versorgungsleistungen von ärmeren in wohlhabendere Haushalte, von armen in reiche Länder verschoben, sodass zum Beispiel auf den Philippinen nicht nur von einem „Brain Drain“, sondern auch von einem „care drain“<sup>13</sup> die Rede ist. Diese Verschiebung, die Internationalisierung und die Monetarisierung von Sorgearbeit brechen jedoch weder die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung noch die hierarchische Arbeitsbewertung in den Gesellschaften auf.

### Der Wert der Daseinsvorsorge

Insgesamt werden in deutschen Privathaushalten pro Jahr 96 Milliarden Stunden unbezahlte Arbeit geleistet – die gesamte Er-

werbsarbeit beläuft sich in Deutschland dagegen nur auf 56 Milliarden Stunden. Die Zeitbudgetstudie beziffert die Wertschöpfung von unbezahlter Arbeit mit 820 Milliarden Euro, was der Wertschöpfung von Industrie (472 Mrd.), Handel, Gastgewerbe und Verkehr (350 Mrd.) zusammen genommen entspricht. Der Lohn für eine Vollzeit-Hausfrau – mit einem Stundenlohn von sieben Euro – würde 1700 Euro betragen.<sup>14</sup>

Wo personennahe Dienstleistungen in den bezahlten Markt integriert werden, findet jedoch keine gesellschaftliche Aufwertung von Sorgearbeit statt. Die unterbezahlte globale Versorgungskette von Migrantinnen wie auch 1-Euro-Jobs in Deutschland im Bereich der Sozialarbeit verstärken die niedrige Einstufung.

Gleichzeitig wird durch den Sparkurs der öffentlichen Hand und die Rationalisierung im gesamten Dienstleistungssektor personennahe Betreuungsarbeit weggekürzt, weil ihre Geschwindigkeit und Effizienz nicht immer weiter zu steigern sind und sie deshalb „zu teuer“ ist. Seit 1995 wurden in deutschen Krankenhäusern 50.000 Stellen für Pflegepersonal abgebaut, während die Zahl der pro Jahr behandelten Patienten heute um eine Million höher liegt als vor zwölf Jahren. Das Deutsche Institut für angewandte Pflegeforschung sieht in diesem Pflegenotstand in Krankenhäusern ein Risiko für die Patientensicherheit.<sup>15</sup> Zum einen wird diese Pflegearbeit jetzt durch stärker belastete Pflegerinnen in formalen Jobs geleistet, zum anderen auch informell, unter- oder unbezahlt in Privathaushalten. Nicht die Arbeit schwindet, lediglich die Bezahlung.

Das Vertrackte an Sorgearbeit ist zudem, dass sie trotz aller Monetarisierung niemals ganz in physische Verrichtungen, Pflegemodule und Zeittakte aufgeht. In jeder personennahen Versorgung steckt ein informeller Kern, die Menschlichkeit, die Streicheleinheiten, die quer zu den Marktprinzipien von Produktivität und Effizienz stehen. So bleibt neben bezahlter Sorgearbeit meist eine informelle Betreuung durch Haushaltsangehörige notwendig, denn bei ihnen be-

ruht unbezahlte Sorgearbeit auf dem Prinzip der Reziprozität oder des Altruismus.

Insgesamt ist zu erwarten, dass mit der Finanznot und dem Sparkurs der öffentlichen Haushalte Hilfe- und Pflegeaufgaben auch in Zukunft nicht „entfamiliarisiert“ werden, sondern den Privathaushalten überantwortet bleiben. Gleichzeitig ist die Beschäftigungspolitik im personennahen Dienstleistungssektor höchst widersprüchlich und die beiden EU-Ziele „mehr und bessere Jobs“ fallen auseinander: Formale Jobs werden in diesem Sektor abgebaut. Zwar gibt es neue und mehr Jobs für Frauen, aber informelle, die auf Dauer weder eine unabhängige Existenzsicherung noch soziale Sicherheit im Alter garantieren.

Die deutsche Familienpolitik setzt darauf, dass die Betreuung von hilfebedürftigen Angehörigen, jungen wie alten, auch weiterhin überwiegend in den Privathaushalten erbracht wird – trotz sich verändernder Haushaltsformen und Geschlechterrollen. Sie unterstützt und ermöglicht eher, dass diese Leistungen un- oder unterbezahlt im Privatbereich geleistet werden, als dass der Staat selbst die notwendigen Dienstleistungen erbringt, öffentliche Einrichtungen bereitstellt und gleichzeitig eine konsequente Gleichstellungspolitik für Frauen auf den Erwerbsmärkten betreibt. Die fortgesetzte Orientierung auf die Familie als Bedarfs-, Solidar- und Sorgegemeinschaft und auf die Eigenverantwortung in den Privathaushalten ist ein funktionaler, kostengünstiger Bestandteil des Um- und Abbaus deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, durch die die Gesellschaft beides, reproduktions- und wettbewerbstüchtig bleiben soll.

**Dr. Christa Wichterich** ist Publizistin und Consultant in der Entwicklungszusammenarbeit.

<sup>12</sup> Deutscher Bundestag (2006) a.a.O., 141ff.

<sup>13</sup> Abwerbung von (weiblichem) Pflegepersonal aus Schwellenländern durch Industrieländer.

<sup>14</sup> BMFSFJ/Statistisches Bundesamt (2003) a.a.O.

<sup>15</sup> Der Tagesspiegel, 18.7.2007.

# Soziale Sicherheit in der informellen Wirtschaft und das Konzept ‚menschenswürdige Arbeit‘

HILDEGARD HAGEMANN

**Seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts nimmt der Anteil der Arbeitenden in nicht-registrierten und vertraglich nicht abgesicherten Verhältnissen weltweit dramatisch zu. In vielen Ländern Asiens und Afrikas beträgt die Anzahl der überwiegend weiblichen informell Beschäftigten zwischen 50 und 90 Prozent der Gesamtzahl der Beschäftigten. Sie verfügen oft nur über ein geringes Einkommen und sind zum großen Teil nicht gegen Krankheits-, Alters- und Arbeitslosigkeitsrisiken abgesichert. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) fehlen mehr als der Hälfte der Weltbevölkerung Zugang zu jeglicher Form sozialer Sicherungssysteme und nur 20 Prozent der Weltbevölkerung sind adäquat abgesichert.<sup>1</sup> Der Beitrag beschreibt die daraus entstehenden Herausforderungen und lotet aus, welche Impulse das ILO-Konzept der menschenwürdigen Arbeit (*decent work agenda*) zur Verbesserung der Situation beisteuern kann.**

Auch die Arbeitswelt, wie wir sie bei uns in Deutschland erleben, beginnt sich zu spalten. Neben den sozialversicherungspflichtig und tariflich abgesicherten Arbeitsverhältnissen finden sich zunehmend prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit instabiler Beschäftigung, erhöhten Gesundheitsrisiken und zum Teil ausbeuterisch niedrigen Löhnen. In Deutschland beispielsweise müssen eine Million Menschen neben ihrer Erwerbstätigkeit bereits staatliche Unterstützung beantragen, davon arbeiten fast die Hälfte in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis.<sup>2</sup> Ähnliche Entwicklungen sind in anderen Ländern der EU sowie in Mittel- und Osteuropa zu sehen. Fortschreitende Globalisierung mit unregelmäßiger Öffnung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte und ungezügelter Wirtschaftswachstum fördern den Konkurrenzkampf um günstige Standorte, der auf Kosten der Qualität der Arbeitsverhältnisse, deren Sicherheit und auch zu Lasten des Zugangs zu sozialer Sicherung geht. So verursacht die Prekarisierung und Informalisierung der Arbeitswelt eine hohe Verunsicherung und wird zunehmend als Bedrohung erlebt.

Während in den industrialisierten Ländern der schleichende Abbau vorhandener Sozialversicherungssysteme angesichts zunehmend informeller Arbeitsverhältnisse beobachtet wird, stellt sich die Situation für die Mehrheit der weltweit Arbeitenden um ein Vielfaches dramatischer dar. Die meisten Menschen sind niemals in den Genuss sozialer Sicherung gekommen, da sie keinen Zugang zu formellen Arbeitsverhältnissen hatten. Selbst bei formeller Beschäftigung variiert die Breite des sozialen

Schutzes von Land zu Land. In Afrika südlich der Sahara und in Südasien genießen nur fünf bis zehn Prozent der Arbeitenden den gesetzlichen sozialen Schutz im Vergleich zu fast 100 Prozent in den Industrieländern. Teilweise hat der gesetzliche soziale Schutz in der Vergangenheit sogar abgenommen: In Indien zum Beispiel waren in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts 13 Prozent sozialversichert, in den 90er Jahren sank diese Zahl auf zehn Prozent. In Lateinamerika stagniert die Zahl der sozial abgesicherten Menschen.<sup>3</sup>

Besonders für Arbeitende in der informellen Wirtschaft birgt fehlender sozialer Schutz Gefahren, die nicht nur in der Arbeitsplatz- und somit Einkommensunsicherheit liegen. Arbeiten sie zu Hause, so sind bei Notlagen oder bei der Verarbeitung gesundheitsschädigender Stoffe sowohl Arbeitsstätte als auch Wohnstätte und Familienangehörige betroffen. Andererseits wird Arbeitenden in der informellen Wirtschaft häufig eine weit reichende Mobilität abverlangt, wobei es an Weiterbildungsmöglichkeiten und Perspektiven für ein planbares Erwerbs- und Familienleben fehlt. Dies hat nicht nur für die einzelnen Erwerbspersonen und ihre Angehörigen gravierende materielle und psychische Folgen, sondern wirkt sich auch volkswirtschaftlich aus – zum Beispiel durch den Wegzug dringend benötigter Fach- oder Spezialkräfte aus ärmeren Ländern.

## Soziale Sicherheit in internationalen Vereinbarungen

Das Recht auf soziale Sicherung wird beschrieben im Artikel 9 des Internationalen

Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der 1966 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurde und 1976 in Kraft trat. 156 Staaten erkennen darin das „Recht auf Soziale Sicherung und Sozialversicherungen“ an. Dies umfasst das Recht auf Zugang zu Zuwendungen, die durch ein Sozialversicherungssystem Einkommenssicherheit in wirtschaftlicher und sozialer Notlage gewährleisten. Dazu gehören Krankheit, Alter, Mutterschaft, Invalidität und Behinderung, Tod und Unfall. Zum Recht auf Soziale Sicherheit gehört ebenso der Zugang zu Gesundheitsversorgung und Familienfürsorge, besonders für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene.

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 1919 umfassend um das Recht auf soziale Sicherung bemüht. Hier haben die Verhandlungspartner der 181 Mitgliedsstaaten Übereinkommen verabschiedet, die dieses Recht bekräftigen. Im UN-System sichert allein die ILO<sup>4</sup> durch ihre Dreigliedrigkeit die Einbeziehung aller Akteure, nämlich Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Traditionell repräsentieren die Verhandlungspartner allerdings die formelle Wirtschaft. Die ILO beschreibt jedoch die weltweite Ausweitung der informellen Wirtschaft nicht als vorübergehendes Phänomen, sondern als eine strukturelle Entwicklung des Beschäftigungsmarktes. Daher fordert sie die Erweiterung und Anpassung des Begriffs ‚soziale Sicherheit‘ hin zu einem Konzept des sozialen Schutzes, wobei je nach nationalen Gegebenheiten auch nicht-gesetzliche Sicherungssysteme anerkannt werden. Durch die Bestätigung des Rechtes auf Soziale Sicherheit als Menschenrecht öffneten die ILO-Mitglieder auf ihrer 89. Sitzung im Jahr 2001 das

1 ILO: Menschenwürdige Arbeit und Informelle Wirtschaft, Bericht VI, 90. Internationale Arbeitskonferenz, Genf, 2002, S. 78.

2 Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitsuchende: anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Statistik, Bericht August 2007, S. 17f.

3 ILO 2002, S. 78.

4 Die ILO ist seit 1946 Fachorganisation der Vereinten Nationen.

Geltungsfeld des sozialen Schutzes unmittelbar für diejenigen, die in informellen Verhältnissen arbeiten und nicht von Sozialpartnern im traditionellen Sinn vertreten werden. Hierzu gehören kleinbäuerliche Familien in afrikanischen Ländern ebenso wie scheinselfständige Friseurinnen in der Europäischen Union.

Im gleichen Jahr legte der Generaldirektor der ILO, Juan Somavia, der Internationalen Arbeitskonferenz dar,<sup>5</sup> dass die Umsetzung menschenwürdiger Arbeit eine globale Herausforderung ist, der gemeinsam begegnet werden muss. Mit dem Konzept menschenwürdige Arbeit hat die ILO einen Entwicklungsrahmen entworfen, mit dem sie ihre strategischen Ziele verfolgt. In diesem Konzept nimmt die soziale Sicherung ihrer Relevanz entsprechend einen hohen Stellenwert ein. Weitere Ziele sind die Schaffung von größeren Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und Männer, Verwirklichung der universellen Achtung der Kernarbeitsnormen<sup>6</sup> und die Förderung des sozialen Dialogs. Auf diesen vier Pfeilern soll jeder Staat seine Arbeitsmarktpolitik aufbauen.

Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit versucht eine Antwort auf die sich ändernden Arbeitsbedingungen in einer globalisierten Wirtschaftswelt zu geben. Angesichts der steigenden Zahl von Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft und angesichts fortschreitender Öffnung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten ist es notwendig, Mindeststandards und Prinzipien in international anerkannte Konzepte einzubetten, um sie durchsetzbarer zu machen. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit hat zum Ziel, den sozialen Frieden zu sichern und es stellt den Schutz der Arbeitenden über die Förderung wirtschaftlichen Wachstums.

### Soziale Sicherungssysteme anpassen

Staaten sind verpflichtet, Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Regierungen und Gesetzgeber sind gefordert, entsprechende und verlässliche Rahmenbedingungen und Strukturen zu schaffen oder sie so nachzubessern, dass

veränderte gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Bedingungen und Anforderungen nicht zur Marginalisierung, Diskriminierung und Verarmung von Bevölkerungsgruppen führen.

In Indien arbeiten zum Beispiel 90 Prozent der Menschen informell. Dem überkommenen, hierarchischen und patriarchalischen Gewerkschaftswesen fehlt es an Rahmenbedingungen, um ihnen die Möglichkeiten zu bieten, innerhalb derer sie ihr Recht auf soziale Sicherheit umsetzen können. Um dem zu begegnen, haben sich schon vor mehreren Jahrzehnten informell arbeitende Frauen in Selbsthilfeorganisationen zusammengeschlossen, die aus eigener Kraft und oftmals gegen den Widerstand ihrer männlichen Familienmitglieder lebens- und überlebenssichernde Systeme für sich und ihre Familien aufgebaut haben. Die älteste und bekannteste ist die Frauenorganisation SEWA (*Self Employed Women's Association*), die seit ihrer Aufnahme in den Internationalen Gewerkschaftsbund 2006 endlich eine anerkannte Gewerkschaft ist. Bei der ILO wirkte sie schon lange Jahre als beratende und beobachtende Nichtregierungsorganisation (NRO) mit.

SEWA schuf neben effektiven Sparsystemen – die es den Mitgliedern ermöglichte, Rücklagen für Arbeitsausfälle und Investitionskapital zu bilden – auch Alters- und Krankenversicherungen, sowie Ausbildungs- und Kinderpflegeeinrichtungen. Selbst Weiterbildungsmöglichkeiten und Arbeitsunfähigkeitsausgleich wurden eingerichtet. Die tatsächliche Verbesserung der Einkommens- und Lebensverhältnisse hat letztendlich viele der davon profitierenden männlichen Familienmitglieder überzeugt. Die unzureichende Gesetzgebung Indiens sowie die unzureichende Durchsetzung bestehender Regelungen hat allerdings Hindernisse für SEWA aufgebaut. Dazu zählen unter anderem Auflagen zur Gründung von Selbsthilfeorganisationen, Zugangsschwellen zu bestehenden Systemen sozialer Sicherung aber auch die Mindestanforderung zur Gründung von Banken. Zudem behinderten die gesellschaftlichen

Vorstellungen über die Rolle der Frau, Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen und Definition von Gewerkschaften die Arbeit und die gesellschaftliche Akzeptanz.

In anderen Ländern stellen sich andere Herausforderungen, dennoch organisieren sich ähnliche Selbsthilfeorganisationen für Heimarbeiterinnen, Straßenarbeiter und andere in der informellen Wirtschaft Tätigen. Sie sind zunehmend untereinander vernetzt, so dass die Belange der informell Arbeitenden auch auf der internationalen Ebene zu Gehör gebracht werden.

### Einzelne Rechte in einem Konzept bündeln

Bezogen auf das Recht auf soziale Sicherung als einzelnes Menschenrecht, ist es eine Errungenschaft, wenn Selbsthilfeorganisationen und ihre Mitglieder durch ihre Regierungen und Gesetzgeber nicht in ihren Initiativen behindert werden, sondern gemäß den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten ihr Recht geschützt und respektiert wird. So könnte man meinen, dass man dem Phänomen der sich ausweitenden informellen Wirtschaft und den Änderungen der globalisierten Wirtschaft- und Arbeitswelt gerecht wird, solange das Recht auf soziale Sicherheit berücksichtigt bleibt. Dass dies nicht der Fall ist, deutet die Debatte um die Menschenrechte, vor allem der wirtschaftlich, sozialen und kulturellen Rechte, und ihre wechselseitigen Verflechtungen an. Das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Nahrung sind weitgehend verwoben mit dem Recht auf menschenwürdige Arbeit und dem Recht auf soziale Sicherung. Daher muss Politik, die auf die globalen Herausforderungen antworten will, kohärent gestaltet werden.

5 ILO: Bericht des Generaldirektors Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung, 89. Internationale Arbeitskonferenz, Genf 2001.

6 Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Verbot von Diskriminierung, Zwangsarbeit und Kinderarbeit.

Auch ist es nicht damit getan, Arbeitenden die Last des Erhalts und der Förderung ihrer Schaffenskraft und der Sicherung ihres Lebensunterhaltes allein zu überlassen. Ebenso wenig soll es geduldet oder gar gefördert werden, dass informell arbeitende Menschen sich bewusst von den Steuer- und Sozialversicherungssystemen fern halten, aber dennoch die von der Allgemeinheit zur Verfügung gestellte Infrastruktur nutzen. Außerdem müssen vor allem grenzüberschreitend aktive Akteure wie zum Beispiel multinationale Unternehmen in die Einhaltung der Menschenrechte, die Festigung des gesellschaftlichen Friedens und die Wahrung der Ressourcen für die Nachkommen eingebunden werden. Hier müssen auch Staaten, die die grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten fördern, an ihre extraterritorialen Verpflichtungen erinnert werden.

All das verlangt nach einem umfassenderen Ansatz, um den Belangen der Menschen in der informellen Wirtschaft gerecht zu werden. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit ist ein solcher Ansatz, der durch die Berücksichtigung mehrerer Prinzipien und Rechte die formelle Wirtschaft mit der informellen verbindet und daher Einzelkomponenten wiederum durchsetzbarer macht. So kann mit dem Gesamtkonzept nicht nur die Gestaltung der Globalisierung begleitet, sondern auch der damit einhergehende gesellschaftliche Wandel im nationalen Kontext positiv beeinflusst werden. Der Verbund der sozialen Sicherung mit den drei anderen Pfeilern des Konzeptes menschenwürdiger Arbeit - Kernarbeitsnormen, Beschäftigungsförderung und sozialer Dialog – bietet Chancen diese Synergieeffekte zu erzielen.

### **Kernarbeitsnormen und soziale Sicherung**

Durch die Abnahme formeller Arbeitsplätze wird es immer wichtiger, soziale Sicherungssysteme zu stärken. Transparente und tragfähige Sozialsysteme können die Verunsicherung der Menschen mindern. Häufig besteht Misstrauen gegenüber Regierun-

gen, die die Sozialversicherungssysteme betreiben. Wenn Regierungen die Einhaltung internationaler menschenrechtlicher Abkommen ernst nehmen, schafft dies Vertrauen in der Bevölkerung – auch in Systeme sozialer Sicherung. Dies geschieht am besten durch die Umsetzung der Kernarbeitsnormen, da diese international anerkannte menschenrechtliche Mindeststandards zum Schutz der Arbeit sind. In Weiterentwicklung des Konzeptes des sozialen Schutzes sollte Arbeit nicht nur als Erwerbsarbeit definiert werden, sondern Familienpflege und ehrenamtliches und freiwilliges Engagement einschließen. Dies mutet zunächst wie postkapitalistisches Wunschdenken an. Global zu beobachten ist allerdings, vor allem in wirtschaftlich aufstrebenden Regionen, dass menschenrechtliche, umweltrelevante und friedenssichernde Aspekte weder an nationale Grenzen noch an bestimmte Stadien der industriellen Entwicklung gekoppelt sind. Die Debatte um den Wert der Arbeit an sich, um das, was den Menschen in seiner Kreativität und Schaffenskraft ausmacht, wird zunehmend geführt.

### **Beschäftigungsförderung und soziale Sicherheit**

Ein Anspruch der globalisierten Wirtschaft an die Arbeitenden ist es, sich im Laufe eines Arbeitslebens möglichst flexibel auf unterschiedliche Aufgaben- und Arbeitsbereiche einzustellen. Die Art der Beschäftigungsmöglichkeiten kann in nationalen Verhältnissen einem starken Wandel unterliegen. Um auf dem Arbeitsmarkt zu bestehen, bedarf es guter Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten. Das Recht auf soziale Sicherheit beinhaltet das Recht auf Zugang zu Weiterbildung. Der rechtliche Ansatz, Beschäftigung zu fördern, fordert von Regierungen, Aus- und Weiterbildungsangebote für Erwerbstätige so zu gestalten, dass ihnen der Wechsel zwischen formellen und informellen Arbeitsverhältnissen ohne Sorge um ihre soziale Absicherung erleichtert wird und sie damit flexibel auf wirtschaftlichen Wandel reagieren können.

### **Sozialer Dialog und soziale Sicherung**

Die klassischen Partner im sozialen Dialog – also Regierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften – haben bisher die Situation der informell Arbeitenden zu wenig im Blick. Gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema hilft, dieses Defizit zu überwinden. Dazu können auch andere Akteure wie Stiftungen, Kirchen, Menschenrechtsorganisationen, Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Gesprächsplattformen gibt es in den zahlreichen ‚Runden Tischen‘ zu Verhaltenskodizes und Sozialstandards oder durch Initiativen einzelner gesellschaftlicher Gruppen, um konkrete Missstände anzusprechen und gemeinsam mit Betroffenen oder Beteiligten Lösungen dafür zu suchen. Im sozialen Dialog findet die Aufarbeitung des gesellschaftlichen Wandels statt und er unterstützt den Erhalt des sozialen Friedens. Auch die soziale Sicherung für Menschen in der informellen Wirtschaft kann durch diesen Dialog ins Bewusstsein gerückt werden. Die Öffnung des sozialen Dialogs zu diesen Fragen ist über den Kreis der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände hinaus notwendig, da er viele betrifft und es auch in Zukunft nicht wahrscheinlich ist, dass sich informell Arbeitende ausschließlich durch diese Organisationen vertreten sehen.

### **Chancen und Grenzen des Konzeptes**

Sowohl Chancen als auch Grenzen des Konzeptes menschenwürdiger Arbeit bei der Durchsetzung sozialer Sicherheit liegen in der Akzeptanz des Konzeptes vor allem durch die nationalen Regierungen. Die ILO bemüht sich, das Konzept auch im Rahmen anderer internationaler Verhandlungsplattformen anzusprechen und zu fördern. So beschäftigte sich das High-Level-Segment des Wirtschaft- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) auf seiner Jahresversammlung im Juli 2006 mit der Frage, wie nationale Gesetzgebung menschenwürdige Arbeit fördern kann. Die Kontaktbüros der ILO in den einzelnen Mitgliedsstaaten versuchen das Konzept über die Erarbeitung von Länderstrategien zu

konkretisieren. Bezüglich der Intensivierung des Dialogs mit der Welthandelsorganisation (WTO) und der Aufnahme der Kernarbeitsnormen in Handelsvereinbarungen setzte der letzte G8- Gipfel in Heiligendamm positive Akzente.

Aber auch zivilgesellschaftliche Bemühungen können die Chancen auf Akzeptanz erhöhen, in dem auf die Engpässe und Problemfelder bei der Umsetzung der sozialen Sicherheit für prekäre Gruppen aufmerksam gemacht wird. Hier ist die Zusammenarbeit von Organisationen, die mit solchen Problemen umgehen, mit jenen gefragt, die über weitere Verhandlungsmacht verfügen – etwa Kooperationen zwischen karitativen Einrichtungen und Gewerkschaften. Dabei gibt es vielfältige Aktionsformen und Anknüpfungspunkte. Weltweit gesehen

ist eine Konsequenz der Globalisierung, dass es zunehmend diversifizierte Zivilgesellschaften gibt. Was also für den nationalen Bereich gilt, gilt auch für den internationalen. Der Einsatz für die Verbesserung des Schutzes der Arbeitenden ist nicht an einen Standort gebunden. Es liegt im Interesse der Arbeitenden in wirtschaftlich starken Ländern, die Arbeitenden in Entwicklungs- und Schwellen- oder Transformationsländern zu ermutigen und zu unterstützen, ihre Rechte einzufordern, um Lohndumping und Prekarität zu verhindern und globale wirtschaftliche Entwicklungen für alle Menschen sozialverträglich zu gestalten.

Dafür braucht es tragfähige Konzepte, die internationale Mindeststandards regeln. Diese müssen auch in Zukunft von interna-

tionalen, demokratisch legitimierten Verhandlungsforen festgelegt, durch engagierte Fachorganisationen in nationale Zusammenhänge umgesetzt und durch Zivilgesellschaft gefordert und gefördert werden. Das ILO-Konzept der menschenwürdigen Arbeit ist ein Beispiel hierfür, das viel mehr öffentliche Unterstützung brauchen könnte, als es bisher erhält.

**Dr. Hildegard Hagemann** ist Projektreferentin bei der Deutschen Kommission Justitia et Pax im Sachbereich Entwicklung. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind unter anderem informelle Wirtschaft und Umsetzung grundlegender Rechte und Prinzipien bei der Arbeit sowie UN-Millenniumsziele.

# Steueroasen und Korruption: Phase Zwei eines Globalen Kampfes

JOHN CHRISTENSEN

**Im Geheimen haben professionelle Eliten und ihre mächtige Kundschaft im letzten halben Jahrhundert eine globale Parallelwirtschaft aufgebaut – häufig als Steueroasen bezeichnet – um sich der Besteuerung und Regulierung zu entziehen. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben sich meistens nicht auf die wichtigsten Aspekte dieser Debatten eingelassen. Der Autor beschreibt in dem vorliegenden Artikel, wie Steueroasen funktionieren, wer von ihnen profitiert, welche Nachteile die Volkswirtschaften durch sie erleiden und was getan werden könnte, um Steueroasen abzuschaffen.**

Die Parallelwirtschaft der Steueroasen besteht aus einer unterstützenden Infrastruktur an Banken, Anwalts- und Wirtschaftskanzleien, unbedeutenden Legislativen, Richterschaften und geschäftsbegleitenden Finanzvermittlern, die alle zusammen als „Offshore“-Nahtstelle (*interface*) zwischen gesetzeswidrigen und gesetzeskonformen Wirtschaftsräumen dienen.<sup>1</sup> Diese Nahtstelle hat die Kapitalflucht aus armen in reiche Länder in ungeheurem Umfang gefördert und erleichtert. Sie hat Steuerflucht möglich gemacht, die Steuerlast vom Faktor Kapital zum Faktor Arbeit verlagert und damit erheblich zu wachsender Ungleichheit beigetragen. Sie hat die Seriosität von Steuersystemen und Achtung vor dem Rechtsstaat untergraben. Die Demokratie selber wird mit Geheimabsprachen und Sonderbehandlungen unterlaufen. „Offshore“-Steueroasen haben globale Märkte zu Lasten von Innovation und gutem Geschäftsgeist verzerrt und das Wirtschaftswachstum gebremst, indem sie Trittbrettfahrer und fehlgeleitete Investitionen belohnt. Man hat sie als eine der Hauptursachen der wachsenden Korruption auf Spitzenebene ausgemacht. Sie funktioniert weil privatwirtschaftliche Finanzvermittler und Regierungen der Staaten, in denen Steueroasen beheimatet sind, gemeinsame Sache machen.

Gefordert ist zunächst radikales Umdenken, was das Wesen und die Geografie der Korruption anbetrifft. Das zwingt die Zivilgesellschaft, sich mit den Hauptdefiziten der globalen Finanzarchitektur auseinander zu setzen und der politischen Macht größerer Interessengruppen Einhalt zu gebieten. Internationaler Steuermissbrauch muss zum neuen großen Gefechtsfeld im Kampf um internationale Entwicklung, Korruption, Ungleichheit und Globalisierung werden. Zivil-

gesellschaftliche Gruppen haben sich meistens nicht auf die wichtigsten Aspekte dieser Debatten eingelassen – zum Teil wegen der komplexen Sachlage. Doch damit haben sie das Feld den hochbezahlten Experten überlassen, die mächtigen und wohlhabenden Interessengruppen verpflichtet sind. Die Zeit ist reif für eine Zivilgesellschaft, die sich einmischt und ihnen Paroli bietet.

## Die Parallelwirtschaft

Anders als man es sich vielleicht bei dem Begriff „Offshore“ vorstellt, handelt es sich nicht um Räume, die in großer Entfernung und von normalen Nationalstaaten abgekoppelt agieren. Räumlich befinden sich zwar viele der „Offshore“-Steueroasen auf kleinen Inseln, die über alle Zeitzonen verteilt sind (siehe Tabelle A), aber politisch und wirtschaftlich sind die meisten Steueroasen eng mit den wichtigsten OECD-Staaten verflochten, wobei der Begriff „Offshore“ eine ausschließlich politische Aussage über die Beziehung zwischen dem Staat und Teilen seines Staatsgebietes beinhaltet.<sup>2</sup> Im Falle Großbritanniens werden zum Beispiel die meisten „Offshore“-Transaktionen vom Finanzplatz London, der City gesteuert, selbst wenn viele der Finanzmakler Büros in überseeischen Territorien des Vereinigten Königreiches und Ländern der Krone unterhalten und von dort operieren. Dieser Rechtsstatus vermittelt den Eindruck, dass sie in ihrer Arbeit unabhängig sind, aber praktisch fungieren sie hauptsächlich als Buchungszentren für Anweisungen, die sie aus der Londoner City oder anderen wichtigen Finanzplätzen erhalten. Ihr Nutzen für die Finanzleute der City besteht darin, keiner oder geringer Besteuerung zu unterliegen mit gleichzeitiger Vereinbarung von Vertraulichkeit – unter anderem keine Offenlegung der wirtschaftlich Begünstigten von

Unternehmen oder Treuhandgesellschaften – sowie großzügigeren Regulierungsvorschriften als „Onshore“. Viele Steueroasen sind direkt mit Großbritannien verbunden, da sie entweder den Status eines überseeischen Territoriums oder von Land aus dem Besitz der Krone haben oder Mitglied im Commonwealth sind. Auf die Frage am Ende ihrer Untersuchungen zum Elf-Skandal, in den das französische Establishment in den 1990er Jahren verwickelt war, ob Korruption in ähnlichem Umfang auch im Vereinigten Königreich denkbar sei, bemerkte die norwegische Anti-Korruptionsaktivistin Eva Joly, dass viele der größten Steueroasen der Welt und insbesondere die Londoner City selber unter britischer Kontrolle ständen, und sie fügte hinzu: „Das Vereinigte Königreich hat seine Privilegien insofern bewahrt, als es britischen Unternehmen die Tätigkeit aus ihren eigenen Steueroasen heraus erlaubt. Die erweiterte Nutzung dieser Hoheitsrechte steht mit der Dekolonisierung in Verbindung. Es ist eine moderne Form des Kolonialismus.“ Joly beschreibt Steueroasen als Schwerpunktthema in der beginnenden Debatte über die Korruptionsbekämpfung und vertritt den Standpunkt: „Nichts ist wichtiger für jene, die Armut auf der Welt bekämpfen, als die Möglichkeit, den Kapitalstrom schmutzigen Geldes zurück verfolgen zu können und gegen Territorien Sanktionen zu verhängen, die in diesem Prozess nicht kooperieren.“<sup>3</sup>

## Ein Strom schmutzigen Geldes

Fehlende Offenlegung der „Offshore“-Aktivitäten aufgrund eines gesetzlich geregelten Bankgeheimnisses oder faktisch durch richterliche Absprachen und Praktiken der

1 Für eine genauere Analyse der Ursprünge von Steueroasen und ihren Verbindungen zur globalen Wirtschaft s.: Hampton, M.: *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*, Basingstoke, 1996.

2 Palan, R.: *Offshore and the Structural Enablement of Sovereignty*, in Hampton, M.P., & Abbott, J.P., (Hg.) *Offshore Finance Centres and Tax Havens: The Rise of Global Capital*, Basingstoke, 1999.

3 Zitat aus „Pour Eva Joly, le G8 ne lutte pas vraiment contre la corruption“, Interview in: *La Tribune*, 6. Juni 2007.

Banken behindert die Fahndung nach den Spuren schmutzigen Geldes und die Untersuchung korrupter Praktiken erheblich. Dieser „geheime Raum“ erschwert es externen Stellen, die Aktivitäten in „Offshore“-Finanzzentren zu untersuchen,<sup>4</sup> und erleichtert die Geldwäsche der Erlöse aus vielerlei kriminellen und korrupten Aktivitäten, wie Betrug, Unterschlagung und Diebstahl, Bestechung, Handel von Narkotika, illegaler Waffenhandel, Geldfälschungen, Insiderhandel, gefälschte Warenrechnungen, falsche Überweisungsangaben und Steuerflucht. Ausgefeilte Programme dienen dazu, das schmutzige Geld mit kommerziellen Aktivitäten zu „verweben“ und die Einnahmen aus Verbrechen und Steuerhinterziehung in komplexen „Offshore“-Strukturen zu verbergen. Ein Ermittlungsexperte sagte dazu: „Es gibt eine dramatische Bandbreite in den Methoden der Geldwäsche: von wenig umfangreichen und relativ einfachen zu vielschichtigen und komplexen Geschäftsszenarien oder Geldüberweisungen „Offshore“. Zunehmend stellt man aber eine Unterwanderung ansonsten legitimer Geschäftsvorgänge durch kriminelle Elemente fest. Keine dieser Personen käme ungestraft davon, wenn es nicht Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Finanzberater und andere Helfer gäbe, die ihnen wissentlich dabei helfen, Geld zu waschen und zu verstecken.“<sup>45</sup>

Mindestens eine Billion US-Dollar schmutzigen Geldes<sup>6</sup> fließt jährlich auf „Offshore“-Konten, annähernd die Hälfte davon stammt aus Entwicklungsländern.<sup>7</sup> Trotz der Unmenge an Geldwäschebekämpfungsinitiativen sind Fahndungserfolge bei der Suche nach schmutzigem Geld erstaunlich selten. Nach Aussage eines Schweizer Bankiers wird nur 0,01 Prozent des schmutzigen Geldes, das durch die Schweiz fließt, entdeckt.<sup>8</sup> Eher unwahrscheinlich ist, dass es in anderen „Offshore“-Finanzzentren besser aussieht. Entscheidend ist, dass die bei Steuerflucht und Geldwäsche verwendeten Techniken immer mit den gleichen Mechanismen und Finanztricks arbeiten: Steueroasen, „Offshore“-Unternehmen und Treuhandverwaltungen, Stiftungen, Korrespondenzbanken, Strohleute als Direktoren, telegrafische Scheinüberweisungen und ähnliches mehr.

### Missbrauch karitativer Treuhandgesellschaften

Rechtliche Institutionen, denen die Gesellschaft einen Sonderstatus und Sonderrechte zugestanden hat, werden zu Zwecken missbraucht, für die sie nie gedacht waren. Ursprünglich bestand der Zweck von Treuhandgesellschaften zum Beispiel darin, Ehepartner und andere Familienmitglieder

abzusichern, die sich nicht um ihre eigenen Geschäfte kümmern konnten, und wohlthätige Zwecke zu unterstützen. Für Menschen, die sich in der „Offshore“-Wirtschaft nicht auskennen, mag es zwar unglaublich klingen, aber karitative Treuhandgesellschaften werden immer wieder in den „Offshore“-Steueroasen als Zweckgesellschaften (*special purpose vehicles*) gegründet, die zur internationalen Steuerplanung und als „Offshore“-Versteck von Aktiva – und auch Passiva – eingesetzt werden, wie im Falle von Enron und Parmalat.<sup>9</sup>

Das erstaunliche Wachstum der „Offshore“-Wirtschaft seit Mitte der 1970er Jahre verdeutlicht einen großen Graben, der mit der Liberalisierung der Finanzmärkte entstan-

- 4 Christensen, J. und Hampton, M.P.: *A Legislature for Hire: The Capture of the State in Jersey's Offshore Finance Centre*, in Hampton, M.P. & Abbott, J.P. (Hg.), 1999.
- 5 Hauptkommissar Des Bray vom Dezernat für Gewerbliche und Elektronische Verbrechen im Interview im Adelaide Advertiser, *Lawyers helping to launder money*, 4. Juni 2007 [http://www.theadvertiser.news.com.au/?from=ni\\_story](http://www.theadvertiser.news.com.au/?from=ni_story).
- 6 Schmutziges Geld ist per Definition Geld, das illegal empfangen, weitergegeben oder verwendet wird.
- 7 Baker, R.: *Capitalism's Achilles Heel*, Hoboken, New Jersey, 2005.
- 8 Ebenda, S.174.
- 9 Brittain-Catlin, W.: *Offshore: The Dark Side of the Global Economy*, New York, 2005, S.55-76.

**Tabelle A: Steueroasen weltweit**

<b>Karibik und Amerikas</b>	Panama	<b>Europa</b>	Madeira *	Labuan
Anguilla	Saint Lucia *	Alderney *	Malta *	Libanon
Antigua und Barbuda *	St Kitts u. Nevis *	Andorra	Monaco	Macao *
Aruba *	Saint Vincent u. d. Grenadinen *	Belgien *	Niederlande	Singapur
Bahamas	Turk- und Caicosinseln	Campione d'Italia *	Sark	Tel Aviv *
Barbados	Uruguay *	City von London	Schweiz	Taipeh *
Belize	Jungfernsinseln *	Frankfurt	Triest *	
Bermudas		Gibraltar	Türkische Republik	<b>Indischer u. Pazifischer Ozean</b>
Britische Jungfernsinseln	<b>Afrika</b>	Guernsey	Nordzypren *	Cook Inseln
Caymaninseln	Liberia	Inguschetien *	Ungarn *	Malediven *
Costa Rica	Mauritius	Irland (Dublin) *	Zypern	Marianen
Dominica *	Melilla *	Island *		Marschallinseln
Grenada	São Tomé u. Príncipe *	Isle of Man	<b>Naher Osten und Asien</b>	Samoa *
Montserrat *	Seychellen *	Jersey	Bahrein	Tonga *
New York	Somalia *	Liechtenstein	Dubai *	Vanuatu
Niederländ. Antillen	Südafrika *	Luxemburg	Hongkong	

Quelle: *tax us if you can*, Tax Justice Network, 2005

Man beachte: Nicht aufgelistet sind Territorien mit einigen Merkmalen von Steueroasen, die aber in der Regel nicht als solche verwendet werden.

Mit (\*) markierte Steueroasen sind jünger als 25 Jahre – was zeigt, dass sich ihre Zahl in diesem Zeitraum fast verdoppelt hat.



den ist. Einerseits fast vollständig mobiles Kapital, andererseits die Systeme zur Fahndung nach grenzüberschreitenden Strömen schmutzigen Geldes, die großenteils weiter eine einzelstaatliche Aufgabe bleiben. Da überrascht der massive Anstieg schmutzigen Geldes über Ländergrenzen hinweg nicht, häufig in der Form gefälschter Warenrechnungen und falscher Überweisungsangaben zwischen den Tochtergesellschaften multinationaler Konzerne. Ein überwältigender Teil dieser Gelder wird in komplexen, mehrschichtigen „Offshore“-Verfahren über das globale Banksystem gewaschen. Da handelt es sich um Riesensummen, gerade auch für Entwicklungsländer, die für Kapitalflucht anfällig sind. Es bestehen erhebliche Unterschiede in den Schätzungen zur Kapitalflucht aus Afrika, aber nach Aussage der Afrikanischen Union verlassen 148 Milliarden US-Dollar schmutzigen Geldes jedes Jahr den Kontinent.<sup>10</sup> Die meisten Analysten sind sich sicher, dass das Geld auch nicht nach Afrika zurück fließt. Es deutet alles darauf hin, dass zwischen 80 und 90 Prozent dieser Geldströme außerhalb des Kontinents verbleiben.<sup>11</sup> Eine andere Untersuchung kommt zu dem Schluss, dass das subsaharische Afrika ein Netto-Kreditgeber gegenüber dem Rest der Welt ist, da das Vermögen im Ausland – also der Bestand an abgeflossenem Kapital – die Verbindlichkeiten im Ausland – sprich die Auslandsverschuldung – übersteigt.<sup>12</sup> Das Problem besteht darin, dass sich das Vermögen zum großen Teil in privater Hand befindet, während die Schulden der afrikanischen Öffentlichkeit gehören.

### Wesen und Geografie der Korruption

Steuerflucht korrumpiert die Finanzsysteme des modernen Staates und untergräbt seine Fähigkeit, die von den Bürgern geforderten Leistungen zu erbringen. Sie stellt deshalb die höchste Form der Korruption dar, weil sie der Gesellschaft die ihr zustehenden öffentlichen Ressourcen direkt entzieht. Steuern werden von Institutionen und Einzelpersonen hinterzogen, die eine privi-

legierte Stellung in der Gesellschaft genießen, sich aber als Elite verstehen, die mit den normalen Bürgern nichts gemein hat und „jedwede Pflichten, die der Status eines Bürgers in einem normalen Gemeinwesen mit sich bringt,“ ablehnt.<sup>13</sup> Diese Gruppe umfasst wohlhabende Einzelpersonen und Bezieher hoher Einkommen, plus professionelle Bankiers, Anwälte und Wirtschaftsprüfer sowie deren Partner, Richter und Regulierungsbehörden in Steueroasen mit halbautonomen Gemeinwesen. Diese Form der Korruption setzt also voraus, dass Akteure des privaten und öffentlichen Sektors gemeinsame Sache machen, wenn sie ihren privilegierten Status nutzen, um nationale Finanzsysteme zu unterlaufen.

Da es nicht gelingt, diese erheblichen Mängel im globalisierten Finanzsystem abzustellen, macht sich ein Geist der Gesetzlosigkeit und Korruption breit, der wie ein Tumor unser Vertrauen in die Integrität des Marktsystems und der Demokratie vergiftet. Steuerflucht von einzelnen Reichen zwingt die Regierungen, die Steuerlast den weniger Betuchten aufzubürden, was zu mehr Ungleichheit führt und Entwicklungschancen beschneidet, da es weniger Geld für Investitionen in Bildung und Infrastruktur gibt. Geschäftsführer, die sich guter Unternehmensführung (Good Governance) und ethischen Grundsätzen verpflichtet fühlen, treten in unfairen Wettbewerb mit kriminellen Unternehmern, die ihre Besteuerungsgrundlage bis ins Letzte ausreizen. Regierungen, die sich eigentlich gerechten Besteuerungssystemen und fairem Handel verpflichtet fühlen, finden sich in unbarmherziger Steuerkonkurrenz wieder, die ihr Steueraufkommen mindert und Ungleichheit fördert.

Leider hat auch Transparency International trotz lobenswerter Bemühungen, die Korruption auf die politische Tagesordnung zu setzen, durch die Veröffentlichung des „Corruption Perception Index“ (CPI) die Bestrebungen der Reformer unterlaufen, weil der Index Vorurteile über die Geografie der Korruption noch verstärkt. Der CPI be-

zeichnet Afrika als die korrupteste Region der Welt, aus der mehr als die Hälfte der 20 Prozent der „korruptesten“ Länder auf dem Index von 2006 stammen. Schaut man sich den Index kritisch an, stellt sich jedoch heraus, dass mehr als die Hälfte der vom CPI 2006 als „am wenigsten korrupt“ eingestuft Länder „Offshore“-Steueroasen sind, u.a. wichtige Zentren wie Singapur (an 5. Stelle insgesamt), Schweiz (7.), Großbritannien und Luxemburg (gemeinsam Platz 11), Hongkong (15.), Deutschland (16.), USA und Belgien (gemeinsam 20.). Um das Maß voll zu machen, fallen auch Barbados, Island, Malta, Neuseeland und die Vereinigten Arabischen Emirate (alles Steueroasen) unter die 20 Prozent der „am wenigsten korrupten“ Länder. Was sagen uns diese Einstufungen über die augenblickliche Korruptionspolitik?

### Nicht nur die öffentliche Hand in den Blick nehmen

Die verzerrte geografische Zuordnung der Korruption könnte durchaus eine Folge der Definition von Korruption „als Missbrauch übertragener Macht zur privaten Bereicherung“ auf Seiten von Transparency International sein. Im Tagesgeschäft hat das dazu geführt, dass man sich zwanghaft auf öffentliche Funktionsträger (Politiker und Staatsbedienstete) konzentriert und andere Eliten wie Unternehmensleiter oder Finanzvermittler vernachlässigt hat. Jetzt sollte sich der Schwerpunkt auf die unterstützende Infrastruktur der Angebotsseite verlagern.<sup>14</sup> Dazu gehören unter anderem:

<sup>10</sup> Siehe hierzu *UK Africa All Party Parliamentary Group: The Other Side of the Coin: the UK and Corruption in Africa*, 2006, S.14

<sup>11</sup> Raymond Baker vom *Center for International Policy*, Washington, Zitat aus der mündlichen Aussage vor der *UK Africa All Party Parliamentary Group* im Januar 2006.

<sup>12</sup> Boyce, J.K. und Ndikumana, L.: *Africa's Debt: Who Owes Whom?* In Epstein, G.A. *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Cheltenham, 2005

<sup>13</sup> Reich, R.: *The Work of Nations*, New York, 1992

<sup>14</sup> Siehe etwa: *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*, ein Bericht der *UK Africa All Party Parliamentary Group*, März 2006

- Regierungen von Hoheitsgebieten (nicht nur die als Steueroasen eingestuft), die die abgeschotteten Räume zur Verfügung stellen, in denen Korruption stattfinden kann;
- privatwirtschaftliche Makler, auch und vor allem professionelle Vermittler wie Bankiers, Anwälte, Wirtschaftsprüfer, Gesellschaftsgründungsagenturen und treuhänderische Unternehmen, die in ihrer Arbeit korrupte Finanzpraktiken erleichtern (oder ignorieren);<sup>15</sup>
- Unternehmensführungen, die für gesetzeswidrige Transaktionen verantwortlich sind, die zu Kapitalflucht, Steuerhinterziehung und -vermeidung beitragen.

Das öffentliche Verständnis dessen, was Korruption ausmacht, muss sich radikal ändern und auch Tätigkeiten einbeziehen, bei denen es um Missbrauch des Gemeinwohls geht oder die das öffentliche Vertrauen in gemeinwohlfördernde Regeln, Systeme und Institutionen untergraben. Insiderhandel, Steuerhinterziehung und -vermeidung, Kursmanipulationen, Nicht-Offenlegung pekuniärer Interessen, Unterschlagung und falsche Preisdeklarierung im Handel würden in einem solchen Untersuchungsrahmen alle als korrupt eingestuft.

### Ein wunder Punkt der Wirtschaft

Viele Wirtschaftswissenschaftler übersehen die Rolle der „Offshore“-Wirtschaft in ihren Analysen; das würde vielleicht erklären, warum sie entgegen den Vorhersagen ihrer Wirtschaftstheorien die Kapitalströme „bergauf“ von armen zu reichen Nationen nicht deuten können.<sup>16</sup> Politische Risiken oder mögliche Finanzkrisen sind vielleicht der Hauptgrund der Kapitalflucht, aber auch der steuerfreie Status veranlasst reiche Kapitaleigner in Entwicklungsländern, ihr Vermögen „Offshore“ aufzubewahren. Da das anonym geschieht, können sie ihr Vermögen auch vor potenziellen Währungsabwertungen und Besteuerung schützen. Aber nicht alles aus den Entwicklungsländern abfließende Kapital bleibt auch im Ausland. Einiges fließt unter dem Deckmantel ausländischer Direktinvestitionen

wieder zurück. Der Grund dafür ist, dass Fluchtkapital während des Geldwäscheprozesses „Offshore“ neu strukturiert wird, bevor man es wieder im Herkunftsland investiert: man nennt diesen Prozess den „Rückfahrchein“ (*round tripping*). Die vielen ausländischen Investoren offenstehende Vorzugsbehandlung bietet dazu einen Anreiz.

Im März 2005 veröffentlichte das *Tax Justice Network* ein Informationspapier, „*The Price of Offshore*“<sup>17</sup> in dem das – im Ursprungsland großenteils nicht deklarierte – „Offshore“-Privatvermögen reicher Einzelpersonen auf etwa 11,5 Billionen US-Dollar geschätzt wurde. Wir gehen davon aus, dass sich die Jahreseinnahmen aus diesem nicht deklarierten Vermögen weltweit auf etwa 860 Milliarden US-Dollar belaufen, und dass die Steuerausfälle aufgrund dieser nicht deklarierten Einnahmen jährlich bei etwa 255 Milliarden US-Dollar liegen. Diese Summe, die seit Veröffentlichung in den Medien riesige Schlagzeilen gemacht hat und die unserer Meinung nach eine vorsichtige Schätzung ist, übersteigt bei weitem die zur Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele benötigten Mittel. Zwar stammt ein Großteil dieses 11,5 Billionen US-Dollar nicht deklarierten Vermögens aus den entwickelten Ländern, aber ein erheblicher Teil stammt auch aus den Entwicklungsländern. Man schätzt, dass über die Hälfte des Bargeldes und der börsennotierten Wertpapiere einzelner Reicher in Lateinamerika „Offshore“ deponiert sind.<sup>18</sup> Für Afrika liegen nur wenige Daten vor, aber die meisten Analysten gehen davon aus, dass die Zahlen ähnlich, wenn nicht sogar höher als in Lateinamerika sind.

### 255 Milliarden US-Dollar an Steuerausfällen

Aber die Angabe von 255 Milliarden US-Dollar an Steuerausfällen aufgrund von Steuerhinterziehung über „Offshore“-Konten ist nur ein Teil der Gleichung. Die Entwicklungsländer haben auch Steuerausfälle durch Steuerhinterziehung vor Ort (häufig durch Tätigkeiten in der informellen Wirt-

schaft), durch Steuervermeidung im grenzüberschreitenden Handel und weil sie gezwungen sind, mit unnötigen Steueranreizen Investitionskapital ins Land zu holen. Zusammen genommen kostet dies die Entwicklungsländer schätzungsweise jährlich annähernd 385 Milliarden US-Dollar an nicht gezahlten Steuern.<sup>19</sup> Das bedeutet für viele Entwicklungsländer ohne Zweifel einen massiven Abfluss einheimischer Finanzressourcen und wirkt sich in vielfältiger Weise negativ auf die Nachhaltigkeit von Entwicklung aus:

- Rückläufige Steuereinnahmen von vermögenden und einkommensstarken Gruppen zwingen Regierungen, auf andere (in der Regel indirekte) Steuern auszuweichen – mit entsprechend regressiven Auswirkungen auf die Verteilung von Vermögen und Einkommen.
- Ein nachlassendes Steueraufkommen macht Einschnitte bei öffentlichen Investitionen in Bildung, Verkehr und andere Infrastruktur nötig.
- Steuerflucht verdirbt ein gut funktionierendes Steuersystem und führt zu schädlichen Verzerrungen in der Wirtschaft, weil bestraft wird, wer sich ethisch verhält, und profitiert, wer sich nicht an die Regeln hält.
- Steuerflucht untergräbt die öffentliche Achtung vor dem Rechtsstaat und der Integrität demokratischer Regierungen.

Rückläufige Steuereinnahmen in den Entwicklungsländern haben einen Teufelskreis nachlassender Investitionen in Humankapital in Gang gesetzt; letztere sind wiederum für die Schaffung eines attraktiven Umfeldes für in- und ausländische Investoren

<sup>15</sup> US Senat: *Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy*, Ständiger Unterausschuss zur Ermittlungen, 2006.

<sup>16</sup> Guha, K.: *Globalisation – A share of the spoils: why policymakers fear 'lumpy' growth may not benefit all*, *Financial Times*, 28. August 2006, S.11.

<sup>17</sup> [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore.pdf).

<sup>18</sup> *Boston Consulting Group, Global Wealth Report*, 2003.

<sup>19</sup> Cobham, A.: *Tax Evasion, Tax Avoidance and Development Finance*, *Queen Elizabeth House Working Paper Series* Nr. 129, Oxford, 2005.

notwendig. Im Bericht zu Lateinamerika 2006 vertrat die Weltbank die Meinung, dass sich Regierungen stärker auf Infrastrukturausgaben mit voraussichtlich günstigeren Wirkungen für die Armen konzentrieren und mehr für Bildung und Gesundheit ausgeben sollten. In der Praxis besteht in Lateinamerika eine Schiefelage bei staatlichen Ausgaben, von denen ein Großteil den Wohlhabenderen zugute kommt, und die Regierungen nehmen viel zu wenig Steuern – vor allem von den Reichen – ein. Der Weltbankbericht kommt zu dem Schluss: „Im steuerlichen Bereich geht es vorrangig darum, Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu fördern und sich mit der großen Zahl an Ausnahmen zu befassen.“<sup>20</sup>

### Einschreiten erforderlich

Im April 2007 sprach ich auf einer Parlamentssitzung in London zum Thema „Warum haben die Hilfsorganisationen Angst vor der Steuerfrage?“ Verschiedene Gründe wurden genannt, darunter die Komplexität des Themas und Angst um die Zukunft kleinerer Inselstaaten, deren Wirtschaft von der Rolle als Steueroase lebt. Aber auch andere Faktoren wurden angesprochen: Sind einige Hilfsorganisationen kompromittiert wegen ihrer Beziehungen zu mächtigen Regierungen? Haben einige ein Eigeninteresse, die Hilfsindustrie zu erhalten? Sind einige zu stark an unternehmerische Interessen gebunden? Was auch immer der Grund sein mag, es ist schon erstaunlich, dass es so lange gedauert hat, bis diese Themen ins Zentrum des Interesses der Entwicklungsgemeinde gerückt sind.

Die meisten der oben genannten Probleme könnten durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gelöst werden. Mit einem wirksamen Informationsaustausch zwischen nationalen Behörden wäre viel erreicht, um die Probleme von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung in den Griff zu bekommen. Schwierigkeiten aufgrund des Bankgeheimnisses könnten überwunden werden, wenn Vorrangigkeitsklauseln in internationa-

le Verträge aufgenommen würden. Der Geheimhaltung der „Offshore“-Treuhandgesellschaften könnte man mit einer Pflicht zur Registrierung zentraler Daten bezüglich der Identität des Treugebers und des Begünstigten begegnen. Warum sollte man nicht Personen, die Nießnutzer der Privilegien für Gesellschaften und Treuhandunternehmen sind, verpflichten, grundlegende Angaben zu ihrer Person zu machen? Globale Rahmenvereinbarungen könnten abgeschlossen werden, nach denen multinationale Unternehmen dort besteuert werden, wo sie auch tatsächlich ihren Gewinn erzielen. Politische Absprachen dieser Art ließen sich in relativ kurzer Zeit bewältigen. Was diesem Ziel hauptsächlich im Wege steht, ist der fehlende politische Wille aufseiten der führenden OECD-Staaten, allen voran die Schweiz, die USA und Großbritannien, die alle als Steueroasen ganz vorne mitmischen. In Wirklichkeit engagieren sie sich für die „Globalisierung“, weil sie liberalisierten Handel nach ihren eigenen Bedingungen wollen, aber gleichzeitig weiterhin steuerliche Anreize bieten, um das Handelssystem zugunsten ihrer einheimischen Betriebe zu verzerren und um Kapital aus Entwicklungs- und Schwellenländern anzuziehen.

### Verschiebung der Korruptionsdebatte geboten

In der Debatte um Entwicklung und anhaltender Armut verlagern sich die Schwerpunkte in größerem Umfang. In der Kampagnenarbeit schaut man über Fragen wie Abhängigkeit von Hilfe und Entschuldung und damit verbundenen Konditionalitäten hinaus und fragt nach den einheimischen Ressourcen der Entwicklungsländer. Lange vernachlässigte Themen wie Kapitalflucht und Steuerhinterziehung rücken in das Zentrum des Interesses. Gleichzeitig verschiebt sich auch die Korruptionsdebatte: Man konzentriert sich auf das unterstützende Umfeld und die Steueroasen, über die so viel schmutziges Geld zurück in die regulären Kapitalmärkte fließt. Man stellt einen Zusammenhang von Geldwäsche,

Korruption sowie der Instabilität der Finanzmärkte mit wachsender Ungleichheit und Armut her. Und die Steueroasen sind als gemeinsamer Nenner aller dieser Probleme ausgemacht. In diesem Zusammenhang sprach Eva Joly im März 2007 von der Notwendigkeit, die zweite Phase der Korruptionsdebatte einzuläuten, wo man sich die Rolle der Wirtschaftsprüfer, Bankexperten, Anwälte und die Förderung korrupter Praktiken durch „Offshore“-Finanzplätze sehr viel genauer anschauen sollte.<sup>21</sup>

Im Herbst 2008 treffen sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen in Doha, um zu sehen, wie weit man inzwischen mit der Umsetzung des „Monterrey Konsenses“ zur Mobilisierung einheimischer Ressourcen als wichtigster Quelle zur Finanzierung von Entwicklung gekommen ist. In Monterrey wurden Kapitalflucht und Steuerhinterziehung als Hindernisse auf diesem Weg bezeichnet. 2003 beschloss die Generalversammlung der UN die Einrichtung eines Sonderausschusses von Steuerexperten, der sich diesen Problemen widmen sollte. Wir müssen den Doha-Gipfel nutzen, um die Arbeit dieses Ausschusses zu beleuchten und auf eine neue Agenda für den Ausschuss zu drängen, bei der eine Steuerpolitik zugunsten der Armen und bessere internationale Kooperation in Steuerangelegenheiten in den Mittelpunkt rückt. Wer von uns Lösungen sucht, die über Abhängigkeit von Hilfe und Entschuldung hinausgehen, für den hat die Neugestaltung der globalen Finanzarchitektur im Kampf gegen Kapitalflucht und Steuerhinterziehung erste Priorität.

**John Christensen** ist Geschäftsführer des Internationalen Sekretariats des *Tax Justice Network*, [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)

<sup>20</sup> Lopez, J.H. u.a.: *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Weltbank, 2006, S.101

<sup>21</sup> *Africa Confidential, Tax Havens: Financial secrecy – profits from the laundry*, Bd. 48, Nr.6, 16. März 2007

# Systeme sozialer Sicherung: Ein Überblick über die Länderberichte des internationalen Social Watch Reports 2007

UWE KERKOW

**Es ist kaum möglich, einen systematischen Überblick über die Systeme von und Probleme mit sozialer Sicherung in so unterschiedlichen Ländern wie Kanada, Pakistan, Aserbaidschan, Kolumbien oder gar Somalia zu geben. Und doch lassen sich im Umfeld weiter zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Ungleichheit einige strukturbildende Merkmale beschreiben, die zu vergleichbaren Kontroversen und Lösungsansätzen führen. Das gilt etwa für den zunehmenden Nachdruck mit dem die soziale Absicherung der informellen Ökonomie vor allem in Entwicklungs- aber auch in Schwellen- und Transformationsländern diskutiert wird. Das gilt auch für die kritische Bestandsaufnahme der – fast immer negativen – Auswirkungen von neoliberalen Politikrezepten, die die sozialpolitische Agenda seit mindesten 20 Jahren weltweit prägen. Der vorliegende Beitrag liefert eine Synopse solcher Auseinandersetzungen und Lösungsversuche aus den im internationalen Social Watch Report vorliegenden Länderberichten.<sup>1</sup>**

In den Industrieländern wird die Weiterentwicklung der Alterssicherung derzeit vor allem von zwei Faktoren bestimmt: Bedeutsam ist zum einen der demographische Wandel, der die Zahl der alten Menschen im Verhältnis zur arbeitenden Bevölkerung auf absehbare Zeit steigen lässt. Zum anderen spielen Privatisierungsbemühungen eine Rolle. Die Regierungen hoffen offenbar, der Privatwirtschaft Impulse verleihen zu können und gleichzeitig die Nachhaltigkeit der Rentensysteme zu verbessern.

## Rente: Demographische Sorgen und Privatisierungsdruck

Am weitesten fortgeschritten ist der Privatisierungsprozess einer Rentenversicherung eines EU-15-Staates (abgesehen von Großbritannien und Irland) wahrscheinlich in Italien. Hier findet derzeit ein Systemwechsel statt, in dessen Verlauf zunehmend Mittel in Pensionsfonds fließen und so der umlagefinanzierten Rentenversicherung entgehen. Obwohl deren Mittel derzeit noch mehr als ausreichen und sogar sachfremde Leistungen aus den öffentlichen Rentenkassen finanziert werden, wird die Privatisierung mit Macht voran getrieben: Arbeitnehmende werden gezwungen, sich zu entscheiden, ob sie die Umlage- oder Fondsvariante wählen wollen. Äußern sie sich nicht, werden sie automatisch dem privat gemanagten Rentenfonds zugewiesen. Auch in **Spanien** wollen jene „Sektoren der Privatwirtschaft, die der Macht nahe stehen“ das Rentensystem für private Anbieter geöffnet sehen. Zudem wird hier diskutiert, ob das

Renteneintrittsalter von 65 auf 70 Jahre angehoben werden soll, obwohl die Rentenkassen seit 1998 Überschüsse erwirtschaften. In Malta ist die Anhebung des Rentenalters von 61 auf 65 Jahre bereits beschlossene Sache. Reichte es bisher, 30 Jahre eingezahlt zu haben, um den vollen Rentenanspruch zu erwerben, müssen es nun 40 Jahre sein. Die maximal erreichbare Rentenhöhe lag bisher bei rund 15.500 Euro pro Jahr, soll bis 2010 allerdings auf 20.700 Euro ansteigen. Der maltesische Bericht weist ausdrücklich darauf hin, dass die Reformen auf Vorschläge der EU-Kommission von 2003 zurück gehen. Der Bericht aus **Deutschland** stellt zur – ebenfalls bereits verabschiedeten – Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre fest: „Erklärtes Ziel der Maßnahme war es, die Rentenbeiträge der Unternehmen zu begrenzen und nicht, das Rentenniveau zu sichern. So wird aus der Anhebung des Rentenalters de facto eine Rentenkürzung für alle diejenigen, die vor dem Erreichen dieser Altersgrenze aus dem Arbeitsleben ausscheiden.“ Auch die – zumindest teilweise – Öffnung der Rentenversicherung zugunsten privater Anbieter („Riesterrente“) ist in Deutschland bereits Wirklichkeit.

## Rente: Frauen im Nachteil; informell Arbeitende außen vor

Auch eine Reihe von Transformations- und Schwellenländern verfügen über Rentensysteme, die jedoch in aller Regel nur über ein niedriges oder unzureichendes Leistungsniveau bieten.<sup>2</sup> Und in vielen dieser Länder

steigt die Zahl der Menschen, die Rente beziehen. Doch nicht immer hat das ausschließlich demographische Gründe: In **Aserbaidschan** etwa stieg die Zahl der Rentner zwischen 2001 und 2006 von 15 auf 17 Prozent der Bevölkerung – knapp 200.000 Menschen mehr. Rund die Hälfte dieses Anstiegs ist jedoch auf Invalidität zurückzuführen. Aserbaidschan hat derzeit glücklicherweise keine allzu großen Probleme, seine Bevölkerung sozial abzusichern, da das Land neuerdings auf – stark gestiegene – Öleinnahmen zurückgreifen kann.

Mit der Bindung der allermeisten Rentensysteme an Einkommen aus Formalarbeitsverhältnissen gehen eine Reihe von Problemen einher: In aller Regel sind Frauen benachteiligt, denn ihre Arbeitsbiografien weisen häufiger Unterbrechungen auf, sie sind oft schlechter ausgebildet und erhalten darüber hinaus oft auch für gleiche Arbeit für niedrigere Löhne. Entsprechend geringer fallen ihre Einzahlungen in die Rentenkassen und die entsprechenden Auszahlungen im Alter aus. In **Polen** zum Beispiel liegen ihre Altersbezüge im Mittel 30 Prozent unter denen der Männer. In **Bulgarien** liegt die Höhe des rentenversicherten Einkommens bei 89 Prozent des Durchschnittsgehalts, die der Männer – genau reziprok – bei 112 Prozent. Die bulgarischen Kollegen weisen zudem darauf hin, dass privatwirtschaftlich arbeitende Rentenversicherer Frauen wegen ihrer höheren

- <sup>1</sup> Alle Zitate stammen aus den betreffenden, insgesamt 48 Länderberichten des internationalen Social Watch Berichts 2007. In Teilen folgt der Beitrag auch Cecilia Alemany, die diese Länderberichte unter dem Titel „*Social Security: Different Strategies for a Global Problem*“ im internationalen Social Watch Report zusammengefasst hat – alles zu finden unter <http://www.socialwatch.org>. Die soziale Situation der arabischen Staaten ist hier bewusst und unter Verweis auf den Beitrag „Soziale Sicherheit in der arabischen Region: Konzeptionelle Herausforderungen und harsche Realität“ von Ziad Abdel Samad und Diana Zeidan weiter oben in diesem Report ausgespart.
- <sup>2</sup> Bulgarien durchschnittlich umgerechnet etwa 160 US-Dollar; Lettland: umgerechnet mindestens 71 bis 109 Euro; Moldavien derzeit umgerechnet mindestens 37 US-Dollar im Monat; Rumänien ab 2008 – nach einer 40-prozentigen Steigerung – umgerechnet mindestens etwa 230 US-Dollar.

Lebenserwartung niedrigere Rentenzahlungen ausschütten.

Schon in den Industrieländern ist ein stetiger Rückgang von Normalarbeitsplätzen zu verzeichnen; in vielen Transformationsländern zeigt sich dieser Trend noch schärfer: In **Rumänien** etwa sank die Zahl der Beschäftigten zwischen 1999 und 2004 von 4,761 auf 4,469 Millionen Menschen. Gleichzeitig arbeiten 1,2 Millionen im nicht-landwirtschaftlichen informellen Sektor. Wie in dem südosteuropäischen Land bleibt diese Gruppe in den allermeisten Ländern von sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen. Entwicklungsländer, in denen der informelle Sektor oft 90 Prozent der arbeitenden Bevölkerung aufnehmen muss, können generell nur Staatsbediensteten und Militärs eine Sicherung im Alter bieten; seltener existieren auch Rentenkassen für den gehobenen formalen Sektor der Privatwirtschaft.

### Soziale Unterstützung Bedürftiger – das Risiko ohne Einkommen zu sein

Weil eine Absicherung von Arbeitslosen wie in Deutschland nur in einer Handvoll weiterer Länder existiert, verfügen die meisten

Staaten nur über rudimentäre Möglichkeiten ihre Bürgerinnen und Bürger zu schützen, wenn sie keine eigenes Einkommen erzielen können. Meist handelt es sich dabei um – äußerst niedrige – Direktzahlungen wie etwa in **Suriname**, wo ein Arbeitsloser umgerechnet 3,27 US-Dollar pro Monat erhält. „Das ist etwa so viel, wie das Busticket kostet, um den Scheck abzuholen“, vermerkt der Bericht aus dem lateinamerikanischen Land bedauernd. In vielen Staaten bestehen mehrere Systeme parallel – so etwa in **Peru**, wo sechs Millionen Menschen Milch und andere Nahrungsmittel erhalten. Etwa 250.000 Familien, in denen schwangere Frauen oder Kinder unter fünf Jahren leben, erhalten zusätzlich finanzielle Unterstützung in Höhe von umgerechnet etwa einem US-Dollar täglich. Außerdem werden die Empfänger dieser Leistungen registriert, erhalten einen Personalausweis, vor- und nachgeburtliche Betreuung, Impfungen und es wird dafür gesorgt, dass sie Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. Einen ganzen Strauß verschiedener Angebote hält der Staat in **Bangladesch** für Bedürftige bereit. Die „wichtigsten Nahrungsmittelprogramme, an denen etwa 1,5 Millionen Menschen partizipieren sind Food for Work, die

Ernährung verletzlicher Gruppen sowie die „Gratisfürsorge“, zählt der Bericht aus Bangladesch auf. Unter die Finanzhilfen werden gerechnet: das Stipendium für die Primärerziehung, Unterstützung für die Sekundärerziehung von jungen Frauen, das ländliche Instandhaltungsprogramm, Cash for Work, eine Beschäftigungsprogramm für ländliche Gegenden, das Projekt zur Stärkung lokaler Verwaltungsstrukturen und die primäre städtische Gesundheitsversorgung. Insgesamt erhalten etwa 13 Prozent aller Haushalte in Bangladesch Zuweisungen aus einem oder mehreren dieser Programme. In anderen Ländern, wie etwa in **Kolumbien** ist ein solches System im Aufbau. Die Regierung des krisengeschüttelten lateinamerikanischen Landes bemüht sich derzeit nicht nur, sieben Millionen Kolumbianer zusätzlich in das subventionierte öffentliche Gesundheitssystem zu integrieren, sondern will auch die Situation von 1,5 Millionen Familien in extremer Armut durch öffentlich finanzierte Unterstützungsprogramme verbessern.

Noch zwei Hinweise scheinen im Zusammenhang mit Sozialleistungen angezeigt: Zum einen sind Nahrungsmittelhilfen nicht auf Entwicklungsländer beschränkt, wie etwa die Lebensmittelkarten (*Food Stamps*) für Bedürftige in den USA belegen oder auch die Schulspeisungsprogramme, die es nicht nur dort sondern auch in anderen Industrieländern gibt. Zum anderen werden staatliche Hilfen in aller Regel nicht in vollem Umfang abgerufen, da viele Berechtigte sich schämen oder ihre Rechte nicht kennen – zum Beispiel aufgrund sprachlicher Barrieren oder weil sie Kinder sind.

### Krankheit viel zu häufig persönliches Risiko

Obwohl Krankenversicherungen beziehungsweise öffentlich bereitgestellte, kostenlos zugängliche Gesundheitsreinrichtungen weltweit sicherlich die am weitesten verbreitete Form sozialer Sicherung darstellen, bleiben weiterhin Milliarden Menschen auf sich allein gestellt oder sind auf ihre Familien angewiesen, wenn sie krank

#### Den informellen Sektor sozial sichern – das Beispiel Indien

Die indische Regierung hat einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der Arbeitende in der informellen Ökonomie besser gegen soziale Risiken absichern soll. Der Vorschlag beinhaltet im Kern eine Krankenversicherung sowie Mutterschaftsgeld und Rentenzahlungen. Das Angebot soll die bestehenden Systeme der Bundesstaaten und der Zentralregierung ergänzen und auf Freiwilligkeit basieren. Die indische Social Watch Koalition begrüßt, dass das Gesetz 371,2 Millionen „unorganisiert“ Arbeitenden endlich eine juristische Handhabe liefern werde, ihre sozialen Rechte einzuklagen. Sie kritisiert jedoch, dass die Umsetzung der Initiative den Sektor zusätzlich zersplittern und die Gräben zwischen formell und informell Arbeitenden weiter vertiefen werde. Viele Unterprivilegierte in der formellen Ökonomie könnten von dem neuen Gesetz ebenfalls erheblich profitieren. Andererseits beständen Probleme bei der Definition „unorganisierter“ Arbeit, die bisher für alle Betrieb mit weniger als zehn Beschäftigten gilt. Auch werde der Entwurf der Vielfalt der informellen Ökonomie nicht gerecht. Schließlich seien die Prämien und die Unterstützung, die letztlich gezahlt würden viel zu niedrig und nährten den Verdacht von „Alibipolitik“: So solle das Mutterschaftsgeld umgerechnet etwa 18 Euro betragen, die jährliche Unterstützung für Pflegefälle rund 270 Euro und die Einmalzahlung im Todesfall betrage knapp 450 Euro. Eine Art Lohnfortzahlung werde 15 Tage lang täglich etwa 27 Cent betragen und die Rente für über 60-Jährige aus diesem Programm bei nur 3,6 Euro monatlich liegen.

werden. Doch selbst wenn eine Absicherung existiert, kann dies höchst unterschiedliches für die Menschen bedeuten, die daran partizipieren (wollen). In vielen Berichten wird die Ineffizienz des Systems und die damit einhergehende Korruption angeprangert. In **Pakistan** beklagen die Social Watcher, dass „das gesamte öffentliche Gesundheitswesen entstellt“ ist. „Wiederholt haben verschiedene Regierungen Gesundheitsprogramme und Impfkampagnen gestartet – doch alles umsonst“, heißt es im pakistanischen Bericht. In einigen Krankenhäusern müssten die Patienten Aufnahmegebühren zahlen, in anderen Fällen die Behandlung obwohl die Finanzierung eigentlich durch den Staat gesichert sein sollte. Auf den Philippinen ist das Verschwinden von 87,4 Millionen US-Dollar in den letzten zwölf Jahren aus den Kassen von *Philhealth* zu beklagen; zudem werden unnütze Operationen durchgeführt, Pharmaka übersteuert verkauft und sogar Geisterpatienten abgerechnet. Auch die Berichte aus Polen, Rumänien und Uganda erwähnen das Thema Korruption im Zusammenhang mit öffentlichem Gesundheitswesen ausdrücklich. In **El Salvador** sind der Direktor des Salvadorianischen Instituts für Soziale Sicherheit (ISSS) und der Gesundheitsminister persönlich in entsprechende Fälle verwickelt. Und wie in Pakistan auch geht die Korruption hier mit dem Versagen öffentlicher Programme einher: In einem 169 Millionen US-Dollar schweren, kreditfinanzierten Fünfjahresprogramm zur Rehabilitation von Krankenhäusern wurden nach Ablauf des Planungszeitraumes nicht einmal zehn Prozent der Mittel abgerufen. „Unter den betroffenen Einrichtungen ist auch die landesweit wichtigste Einrichtung zur Versorgung werdender Mütter“, resümieren die Kollegen aus dem mittelamerikanischen Land frustriert.

Überall dort, wo der Schutz vor Krankheit versicherungsförmig organisiert und an regelmäßige Entlohnung gebunden ist, zeigt sich – wie bei der Rentenversicherung auch –, dass nicht regulär beschäftigte

oder informell tätige Menschen keinen Zugang zu entsprechenden Dienstleistungen erhalten. Doch darüber hinaus ist es essentiell, dass ein solches System auch staatlicherseits zuverlässig und nachhaltig betrieben wird, denn sonst werden auch die Menschen, die eigentlich davon profitieren könnten, versuchen, die nötigen Beiträge nicht zu zahlen. In **Paraguay** ist nur jeder Fünfte gegen das Risiko abgesichert, krank zu werden. 1,4 Millionen Paraguayer können nicht am öffentlichen System der Gesundheitsversorgung partizipieren, weil sie „selbstständig oder Bauern sind, unbezahlt arbeiten oder zur indigenen Bevölkerung gehören“. Doch unter denjenigen, die in den Genuss der öffentlichen Gesundheitsfürsorge kommen könnten, überwiegt die Skepsis: Etwa 70 Prozent der Menschen versuchen, der Zahlung von Pflichtbeiträgen zu entgehen. „Doch wenn es darum geht, Beiträge zum Gesundheitssystem zu vermeiden, ist der Staat selbst der größte Missetäter“, betont der paraguayische Bericht. Seit 1943, seit das System besteht, sei der paraguayische Staat seinen diesbezüglichen Verpflichtungen nicht ein einziges Mal in vollem Umfang nachgekommen.

### Alltägliche Diskriminierungen: Frauen, HIV-Infizierte...

„Diskriminierungen vervielfältigen die sozialen Probleme der betroffenen Gruppen und machen sie am verletzlichsten“, stellt Cecilia Alemany im internationalen Social Watch Report fest. Frauen bleiben auf vielfältigste Weise von Diskriminierungen betroffen – weit über die oben erwähnten Probleme hinaus, die sich im Zusammenhang mit Rentenansprüchen ergeben.

In **Brasilien** etwa haben Landarbeiterinnen seit Jahren versucht, offiziell auch als Kleinbäuerinnen anerkannt zu werden um ihre Gartenprodukte oder Kleinvieh besser vermarkten zu können. Etwa sechs Millionen auf dem Lande wohnende Frauen werden so Marktzugang und ihre Rechte als Bürgerinnen verwehrt. Darüber liegen zusätzlich noch rassistische Muster: Farbige Brasilianerinnen leiden unter doppelter Diskriminierung. Sie sind überdurchschnittlich oft in prekären Jobs und in der informellen Wirtschaft zu finden, als Hausangestellte tätig oder arbeiten unbezahlt. In **Honduras** sperren sich „christliche Fundamentalisten zusammen mit Kräften in der Regierung“ gegen Sexualaufklärung in der Schule und

### Niedergang der öffentlichen Krankenversicherung in den USA

In den USA hat sich der Niedergang der öffentlichen Krankenversicherung mittlerweile zu einem nationalen Skandal ausgewachsen. Der bekannte Filmemacher Michael Moore hat seine neueste Dokumentation diesem Thema gewidmet und auch die amerikanischen Social Watcher räumen dem Problem breiten Raum ein. Mussten 1989 etwa zehn Millionen US-Amerikaner ohne Krankenversicherung auskommen, sind es derzeit 48 Millionen; ein Siebtel der Bevölkerung – wodurch Lebenserwartung und Kindersterblichkeit sich im Vergleich zu anderen Industrienationen schlechter entwickelt haben. Regierungsprogramme wie *Medicaid* und *Medicare*, die diesem Trend entgegenwirken sollten, wurden unterhöhlt. Dennoch geben die USA 16 Prozent ihres BNE für die Gesundheitsversorgung aus – der höchste Wert weltweit. „Ein großer Teil“ geht an die pharmazeutische Industrie und Versicherungsfirmen, die den Sektor mittlerweile kontrollieren. Durch Firmenzusammenschlüsse haben diese *Health Maintenance Organizations* genannten Firmen eine beispiellose Macht gewonnen und um sie zu erhalten von 1998 und 2005 etwa 800 Mio. US-Dollar für Lobbyarbeit ausgegeben. Ihre Geschäfte betreiben die meisten jedoch fast ausschließlich nach unternehmerischen Gesichtspunkten, weshalb ärmeren Bevölkerungsgruppen wie Afroamerikaner, Hispanics und Frauen überproportional häufig ohne Krankenversicherung leben müssen: Sie werden weder über ihre Arbeitgeber versichert, noch können sie sich eine private Krankenversicherung leisten.

Gleichstellungsrichtlinien im Erziehungswesen. 673 unaufgeklärte Morde an Frauen hatte das Land zwischen 2003 und 2007 zu verzeichnen, obwohl spezielle Ermittlungsteams für derartige Verbrechen eingerichtet und allein in 2006 mit fast 900.000 US-Dollar ausgestattet wurden. Honduras hat die Konvention für die Eliminierung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) noch nicht ratifiziert. Auch in den Berichten aus **Sambia** und **Tansania** wird die Diskriminierung von Frauen – besonders auf dem Lande – hervorgehoben.

Zu einem weiteren wesentlichen Grund für Diskriminierung hat sich die Infektion mit dem HIV/Aids Virus entwickelt. In El Salvador ist HIV mittlerweile die vierthäufigste Todesursache. Tausende verbergen hier ihren Status – aus Angst vor den Konsequenzen. In **Burma** ist es schwierig, eine Erlaubnis zu erhalten, HIV-Patienten zu besuchen oder mit Risikogruppen zu arbeiten. UNAIDS hat die burmesische Militärregierung in diesem Zusammenhang bereits vor den Gefahren gewarnt, die ein weiteres Ignorieren der Pandemie für das Land nach sich ziehen wird.

### ...Minderheiten, Arbeitsmigranten und Flüchtlinge

In Nepal sind die Dalits („Kastenlose“) die Hauptleidtragenden einer weit reichenden Diskriminierung: Müssen landesweit schon 31 Prozent aller Menschen unter der Armutsgrenze leben, sind es unter den Dalits 40 Prozent. „Fast alle Armen“, so der Bericht aus Nepal, „sind entweder Dalits oder gehören zu einer der ethnischen Minderheiten“. Auch intern Vertriebene (*internally displaced persons*, IDPs) sind betroffen. Und „die patriarchalische Gesellschaft hat

### Arbeitsemigranten in den Philippinen: Bezahlen ohne Anrecht auf Leistungen

Ins Ausland abgewanderte Arbeitskräfte tragen in erheblichem Maße zum Nationaleinkommen in ihren Herkunftsländern bei, Das weckt offensichtlich – zumindest auf den Philippinen – auch Begehrlichkeiten. Der südostasiatische Inselstaat bittet die circa acht Millionen im Ausland lebenden Philippinos jedes Mal zur Kasse, wenn sie ihre Heimat (wieder) verlassen. Das tut die „*Overseas Workers Welfare Administration*“ nun schon 25 Jahre lang, doch bisher müssen die allermeisten der in Ausland Arbeitenden ohne sozialen Schutz auskommen. 2005 förderte ein Audit zutage, dass die Behörde etwa dreimal so viel Geld für Gehälter und das operative Geschäft ausgibt wie für die Klienten. Diese Tatsache ist umso pikanter, als die Arbeitsemigranten allein letztes Jahr (2006) 10,7 Milliarden US-Dollar nach Hause geschickt haben – ein Betrag der zwölf Prozent des philippinischen Bruttonationaleinkommens entspricht. „Ironischerweise“, merken die philippinischen Kollegen an, „sind es gerade diese Rücküberweisungen, die als Sozialversicherung in den Empfängerhaushalten wirken“. Gerade bei Katastrophen – etwa den regelmäßig auftretenden Stürmen – werden die Rücküberweisungen zeitnah um etwa 60 Prozent des Verdienstaustausfalls erhöht, so dass sie für die Daheimgebliebenen wie eine Versicherung wirken.

die Frauen ihrer Rechte beraubt“, heißt es weiter unter Verweis auf die doppelte Diskriminierung, die einmal mehr Frauen trifft, wenn sie einer der benachteiligten Gruppen angehören. Zu den ethnischen Minderheiten gehören die Roma, die vor allem in Südosteuropa leben. In **Ungarn** stellen sie sieben Prozent der Bevölkerung, aber 25 bis 30 Prozent der registrierten Arbeitslosen. In 2003 hatten nur 29 Prozent der männlichen und 15 Prozent der weiblichen Roma zwischen 15 und 59 Jahren Arbeit. Unter den neuen Marktbedingungen gibt es viel Menschen, die keine Arbeit bekommen, macht der Bericht aus **Serbien** deutlich: „Am schlimmsten dran sind Arme, Menschen mit geringer Qualifikation, Alte, Kranke, die etwa 70.000 Behinderten sowie Roma, die – neben den Frauen – die größte marginalisierte Gruppe darstellen“. Etwa 700.000 Roma leben in Serbien. In **Rumänien** haben gerade die „Armen und

unter ihnen die ländlichen Haushalte und die Roma“ besonders schlechten Zugang zu Gesundheitseinrichtungen. Selbstverständlich sind auch die mittel- und westeuropäischen Länder von derartigen Erscheinungen nicht ausgenommen. In den **Niederlanden** stellen die Kollegen „wachsende Armut in nicht-westlichen Haushalten“ fest, in **Belgien**, wird die Diskriminierung von Ausländer bei der Arbeits- und Wohnungssuche beklagt „besonders in Brüssel“. Zudem werde ihr Recht auf Familienzusammenführung und Gesundheit verletzt. Deutschland schließlich meldet die Verletzung des Rechts auf Gesundheit und auf Bildung bei Asylbewerbern und geduldeten Flüchtlingen.

**Uwe Kerkow** arbeitet als freier entwicklungspolitischer Fachjournalist und Consultant.

# Auf halben Weg zwischen 2000 und 2015: Zu weit vom Ziel entfernt

DER INDEX ZU LEBENSCHANCEN (*BASIC CAPABILITIES INDEX*, BCI) VON SOCIAL WATCH

Der BCI ist ein summarischer Index, der die einzelnen Länder anhand ihrer sozialen Entwicklung – gemessen an dem Deckungsgrad verschiedener Grundbedürfnisse – miteinander vergleicht und in eine Rangordnung einstuft. Der Index nähert sich bei denjenigen Ländern einem Wert von 100, in denen der Zugang der Allgemeinheit zu bestimmten minimalen (oder grundlegenden) sozialen Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung) gesichert ist. Der BCI wurde von Social Watch als ein einkommensunabhängiges Verfahren zur Bestimmung von Armut entwickelt. Damit ist er auch kommunal leicht zu erheben – und zwar ohne komplexe Haushaltsbefragungen und statistische Berechnungen. Im vorliegenden Beitrag wird die aktuelle Entwicklung der BCI verschiedener Länder und Ländergruppen aufgezeigt und erläutert. Zudem projizieren die Autoren die gewonnenen Erkenntnisse auf die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs).

Ein hoher BCI ist nicht gleichbedeutend mit einer hohen sozialen Entwicklungsstufe. Er bedeutet lediglich, dass es dem betreffenden Land gelungen ist, die Grundversorgung der Allgemeinheit sicherzustellen – eine Vorbedingung für die weitere Entwicklung des sozialen Wohlergehens. Es handelt sich um einen Ausgangspunkt, nicht um das endgültige Ziel.

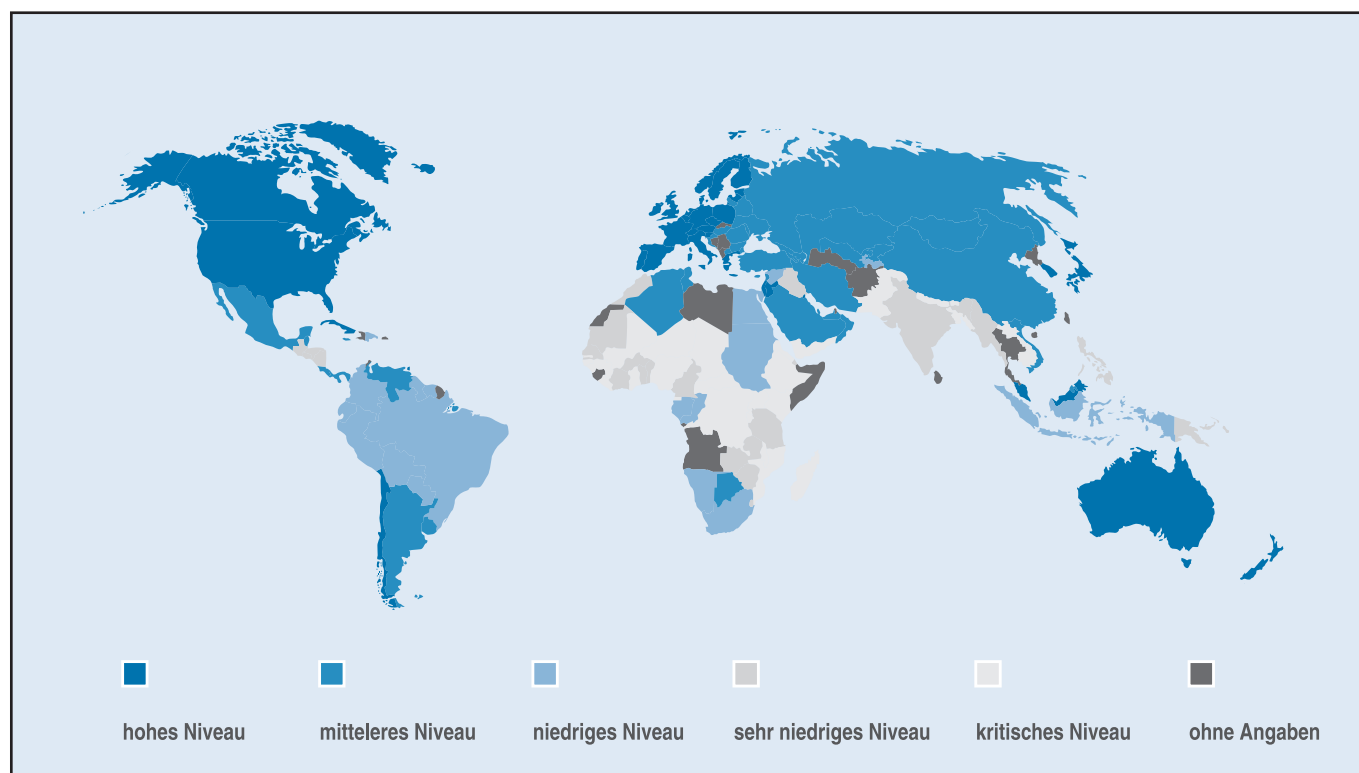
Wenn sich Afrika südlich der Sahara weiter so entwickelt wie bisher, wird es diesen Ausgangspunkt 93 Jahre nach dem Jahr 2015 erreichen, für das sich die Staatschefs

der Welt im Jahr 2000 die Verwirklichung grundlegender sozialer Entwicklungsziele vorgenommen hatten. Südasien wird dank seines wesentlich rascheren Fortschritts dieses Ziel 47 Jahre nach dem Millenniums-Gipfel erreichen. Und wenn sich die gegenwärtige Entwicklung in den Regionen der Welt nicht beschleunigt, wird keine Region außer Europa und Nordamerika diese Grundversorgung in weniger als 20 Jahren sicherstellen können.

2007 liegt auf halbem Wege zwischen dem Jahr 2000, in dem sich die Staaten auf be-

stimmte Ziele im Kampf gegen die Armut festlegten, und dem Jahr 2015, in dem die MDGs verwirklicht werden sollen. Wenn jedoch die Entwicklung weiterhin so langsam fortschreitet wie bisher, werden diese Verpflichtungen in vielen Ländern nicht termingerecht eingelöst werden können. Dieser Schluss ergibt sich aus der bisherigen Entwicklung des BCI, der jährlich von Social Watch aufgrund der neuesten für die einzelnen Länder verfügbaren Informationen erstellt wird.

Aus den Zahlen für 2007 geht hervor, dass der BCI-Wert für die Hälfte aller Länder niedrig oder noch geringer ist, während 25 Länder sich in einer kritischen Lage befinden (Tabelle 1). Wenn die Entwicklung künftig nicht wesentlich schneller fortschreitet, wird der durchschnittliche BCI-Wert für die Länder in Südasien und in Afrika südlich der Sahara bis zum Jahr 2015 sehr niedrig bleiben, und alle anderen Regionen mit Ausnahme Europas und Nordamerikas werden noch weit unter der akzeptablen Grenze liegen.





**Tabelle 1: BCI und die Entwicklung des BCIs nach Ländern geordnet nach BCI Niveau**

kritisches Niveau			sehr niedriges Niveau			niedriges Niveau			mittleres Niveau			hohes Niveau		
Land	BCI	BCI Entwicklung	Land	BCI	BCI Entwicklung	Land	BCI	BCI Entwicklung	Land	BCI	BCI Entwicklung	Land	BCI	BCI Entwicklung
Gambia	69,7	→	El Salvador	79,8	→	Ägypten	89,8	→	Ver. Arab. Emirate	97,9		Japan	99,9	→
Bhutan	69,1		Irak	79,0	→	Brasilien	89,1	←	Kroatien	97,4		Schweden	99,9	→
Lesotho	68,5	←	Dschibuti	78,3		Tuvalu	88,7		Brunei	97,4		Österreich	99,8	→
Guinea	68,4	→	Marokko	78,1	→	Kolumbien	88,7	→	Litauen	97,4		Belgien	99,8	→
Kenia	68,3	→	Sao Tomé u. Prin.	77,8		Kiribati	88,1		Ungarn	97,3		Frankreich	99,8	→
Eritrea	66,9	→	Philippinen	77,3	→	Südafrika	87,2		WeiBrussland	97,2		Deutschland	99,8	→
Ghana	66,4		Swaziland	76,9		Syrien	87,0	←	Luxemburg	97,1	←	Griechenland	99,8	→
Mali	65,8	→	Elfenbeinküste	76,9	→	Malediven	86,4	→	Oman	97,0	→	Spanien	99,8	→
Jemen	63,8	←	Simbabwe	76,3	←	Peru	86,0	→	Katar	97,0		Schweiz	99,8	→
Madagaskar	63,5	→	Honduras	76,3	→	Namibia	85,8	←	Samoa	97,0		Dänemark	99,8	
Uganda	63,0	→	Mauretanien	75,3	→	Tadschikistan	85,7		Bulgarien	96,9	→	Finnland	99,8	
Nigeria	62,8		Sambia	74,6	→	Paraguay	85,5	→	Russland	96,8		Neuseeland	99,8	→
Malawi	62,8		Nicaragua	74,0	→	Surinam	85,4	←	Ukraine	96,8	→	Island	99,8	
Mosambik	60,8	→	Benin	73,3	←	Vanuatu	85,1	←	Mazedonien	96,5		Israel	99,8	
Pakistan	60,4	→	Myanmar	73,1	→	Dominikan. Rep.	84,9	←	Rumänien	96,3		Portugal	99,7	→
Kambodscha	59,1	←	Papua Neuguinea	72,9	→	Indonesien	84,9	→	Costa Rica	96,2		Norwegen	99,7	
Äquat.-Guinea	58,9	←	Komoren	72,5		Gabun	81,9	→	West Bank u. Gaza	96,0		Irland	99,7	
Laos	58,0	→	Senegal	72,2	→	Guyana	81,2	←	Moldawien	96,0	←	Niederlande	99,7	
Bangladesch	57,1		Guatemala	71,7	→	Sudan	81,0	←	St. Lucia	95,9	←	Polen	99,6	
Burundi	56,4	→	Indien	71,3	→	Ecuador	80,8		Libanon	95,9	→	Malta	99,6	
Nepal	54,8	→	Burkina Faso	71,1	→	Bolivien	80,2	→	Mongolei	95,8	→	Zypern	99,6	
Niger	54,6		Togo	70,2		Kongo, Rep.	80,0		Kirgisien	95,7		Großbritannien	99,5	→
Ruanda	51,3	→	Kamerun	70,2	←				Armenien	95,6	→	Tschechien	99,3	
Äthiopien	50,3	→	Tansania	70,0	→				Uruguay	95,4		Chile	99,3	
Tschad	43,0	←							St. Vincent u. Gren.	95,3	→	Bahrain	99,2	
									Albanien	95,1	←	Kanada	99,2	→
									Georgien	95,0		USA	99,2	→
									Kasachstan	94,9		Korea, Rep.	99,2	
									Algerien	94,8		Estland	99,2	
									Saudi Arabien	94,7		Slowenien	99,1	→
									Tunesien	94,6	→	Australien	99,1	→
									Jamaika	94,6	→	Lettland	99,0	→
									Venezuela	94,3		Kuba	99,0	
									Dominica	94,3		Kuwait	98,7	→
									Marshall Inseln	94,1		Italien	98,7	
									Mexiko	94,0	→	St. Kitts u. Nevis	98,7	→
									Tonga	94,0		Fidschi	98,6	→
									Argentinien	93,7	←	Mauritius	98,6	
									China	93,0	→	Jordanien	98,6	→
									Grenada	92,3	←	Barbados	98,5	→
									Kapverden	92,1		Malaysia	98,1	
									Türkei	91,6	→	Trinidad u. Tobago	98,0	
									Panama	91,5				
									Iran	91,3	←			
									Aserbaidshon	91,2				
									Botswana	91,1	←			
									Belize	91,0	→			
									Vietnam	90,0	→			

← deutlicher Rückschritt   ← geringfügiger Rückschritt   || Stagnation   → geringfügiger Fortschritt   → deutlicher Fortschritt

## Die minimalen Vorbedingungen für die Entwicklung

Der BCI wurde von Social Watch als ein nicht einkommensabhängiges Verfahren zur Bestimmung von Armut entwickelt.<sup>1</sup> Zu den international am häufigsten gebrauchten Armutsindikatoren zählen die Schätzungen der Weltbank zur Anzahl der Menschen, die von weniger als einem oder zwei US-Dollar pro Tag leben müssen, sowie die von dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) erstellte Einstufung nach dem Index für menschliche Entwicklung (*Human Development Index*), der außer dem Einkommen auch Gesundheits- und Bildungskennwerte berücksichtigt. Der BCI ist vergleichsweise leichter zu berechnen und kann auch auf subnationaler oder kommunaler Ebene erstellt werden, ohne dass – wie bei einem Einkommensindex – kostspielige Umfragen bei den Haushalten erforderlich sind. Da der BCI nicht vom Einkommen abhängt, ist er mit denjenigen Definitionen vereinbar, die die Verweigerung von Chancen und Menschenrechten als Maßstab für die Armut nehmen.

Der höchstmögliche BCI-Wert wird dann erreicht, wenn alle Frauen bei der Geburt professionell betreut werden, wenn die Kindersterblichkeit auf dem niedrigsten möglichen Wert von weniger als fünf Todesfällen pro 1000 Lebendgeburten sinkt und wenn kein Kind die Schule verlässt, ohne die 5. Klasse erfolgreich abgeschlossen zu haben. Diese Kennwerte stehen in einem engen Zusammenhang mit bestimmten Chancen, die allen Angehörigen einer Gesellschaft offen stehen sollten und die durch ihre

Wechselwirkung sowohl dem Einzelnen als auch der Gemeinschaft die weitere Entwicklung ermöglichen. Dabei wird besonderer Wert auf Möglichkeiten gelegt, die zum Wohlergehen der jüngsten Mitglieder einer Gesellschaft beitragen und damit die zukünftige Entwicklung der Nation fördern. Der Nutzen des BCI liegt in seiner nachweislich hohen Korrelation zu anderen Messwerten für Lebenschancen, die zu der sozialen Entwicklung eines Landes in Beziehung stehen. Mit seiner Einstufung bietet der Index die Möglichkeit, die einzelnen Länder untereinander zu vergleichen und ihre Entwicklung im Lauf der Zeit zu beurteilen. Wenn sich der Index dem Wert 100 nähert, bedeutet dies nicht notwendigerweise ein hohes soziales Entwicklungsniveau. Es bedeutet lediglich, dass in einem bestimmten Land diejenigen Mindestbedingungen umfassend sichergestellt sind, die eine weitere Entwicklung des nationalen Wohlergehens ermöglichen. Es handelt sich um einen Ausgangspunkt, nicht um eine Ziellinie.

## Der Abstand zwischen den Ländern wächst

2007 wurde der BCI für 161 Länder errechnet, die danach zu Untersuchungszwecken in Gruppen zusammengefasst wurden. Am bedrohlichsten ist die Lage in Ländern mit kritischen BCI-Werten (weniger als 70 Punkte). Sehr niedrige BCI-Werte (70 bis 79 Punkte) erhielten diejenigen Länder, die sich auf dem Weg zur Sicherung des Wohlergehens der Bevölkerung noch bedeutenden Hindernissen gegenübersehen. Länder mit niedrigen BCI-Werten (80 bis 89 Punk-

te) stehen bei der Befriedigung grundlegender Bedürfnisse auf einer Zwischenstufe, wobei sich das Niveau ihrer Entwicklung in bestimmten Dimensionen unterscheidet. Diejenigen Länder, die viele oder alle Entwicklungschancen für ihre Bevölkerung sicherstellen konnten, sind in den beiden Kategorien mit den höchsten BCI-Werten zusammengefasst: die mittleren (90 bis 97 Punkte) und die akzeptablen Werte (98 bis 100 Punkte).

Die Entwicklung des BCI seit dem Jahr 2000<sup>2</sup> zeigt, dass fast die Hälfte aller Länder Fortschritte erzielen konnten, aber auch, dass 34 Prozent (54 Länder) zurückgefallen sind. Die meisten Länder, in denen sich der BCI massiv zurückentwickelt hat, liegen in Afrika südlich der Sahara. Aber auch in Ostasien, im Pazifik, in Lateinamerika und in der Karibik haben sich die Lebenschancen in einigen Ländern verschlechtert. In sieben Fällen war ein signifikanter Rückschritt (mehr als fünf Prozent) in der BCI-Wertung zu verzeichnen. Das ist deshalb besorgniserregend, weil die Ausgangswerte der betreffenden Länder bereits niedrig, sehr niedrig oder sogar kritisch waren. Damit fallen einige Länder immer weiter zurück, und ihr Abstand zu der übrigen Welt wächst (Tabelle 2).

In Ländern mit einem kritischen BCI-Wert gestaltet sich die soziale Entwicklung in allen Dimensionen äußerst schwierig. So wird in dieser Ländergruppe im Durchschnitt nur eine von drei Frauen bei der Geburt von medizinischem Fachpersonal betreut. In dem

Tabelle 2: Entwicklung des BCI der Länder nach BCI-Niveau

	kritisches Niveau	sehr niedriges Niveau	niedriges Niveau	mittleres Niveau	hohes Niveau	Summe
deutlicher Rückschritt ←	2	1	4	0	0	7
geringfügiger Rückschritt ←	3	2	4	8	0	17
Stagnation	6	3	5	23	21	58
geringfügiger Fortschritt →	10	6	3	11	22	52
deutlicher Fortschritt →	3	10	5	4	0	22
Summe	24	22	21	46	43	156

1 Der BCI gründet sich auf den Index für Lebenschancen, der von der Nichtregierungsorganisation *Action for Economic Reforms-Philippines* entwickelt wurde. Dieser wiederum basiert auf dem von Professor Amartya Sen erarbeiteten CPM-Index (*Capability Poverty Measure*), der von dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen unter dem Namen *Human Development Index (HDI)* bekannt gemacht wurde.

2 Die prozentualen Änderungen, die sich aus einem Vergleich des BCI 2000 mit den neuesten verfügbaren Daten ergeben, wurden in fünf Kategorien zusammengefasst: signifikante Rückentwicklung (mehr als -5 %); geringe Rückentwicklung (zwischen -1 und -5 %); Stagnation (weniger als 1 % Änderung); geringe Fortentwicklung (zwischen 1 und 5 %); signifikante Fortentwicklung (mehr als 5 %).

**Tabelle 3: Entwicklung des BCI nach Region (in Prozent)**

Region	BCI 2007	Veränderung 2000 – (letzte verfügbare Daten)
Nordamerika	99,0	3,6
Europa	98,6	0,8
Zentralasien	93,3	1,0
Naher Osten und Nordafrika	91,2	1,3
Lateinamerika und Karibik	89,5	1,7
Ostasien und Pazifik	88,3	2,1
Subsaharisches Afrika	70,6	1,6
Südasiens	66,3	4,8

durchschnittliche Entwicklung (1,6 Prozent) lässt nicht auf schnelle Besserung hoffen. Besorgniserregend sind auch die durchschnittlichen BCI-Werte in den Regionen Zentralasien, Naher Osten/ Nordafrika, Lateinamerika/Karibik und Ostasien/ Pazifik. All diese Regionen haben ihre Mindestanforderungen noch nicht erfüllt. Europa und Nordamerika sind die einzigen Regionen, in

Land, in dem die Situation am schlimmsten ist, nämlich Äthiopien, werden nur fünf Prozent der Geburten medizinisch betreut. Im Durchschnitt sterben dort jedes Jahr 142 von 1000 Kindern im Alter von weniger als fünf Jahren. Auch in Niger ist die Lage extrem, denn dort stirbt jedes Jahr ein Viertel aller Kinder vor der Vollendung des fünften Lebensjahres. Ähnliches zeigt sich bei den Bildungsindikatoren. In den Ländern mit einem kritischen BCI-Wert verbleibt nur wenig mehr als die Hälfte aller eingeschulten Kinder bis zur 5. Klasse im Schulsystem. Andere Indikatoren, wie zum Beispiel die Einschulungsquote, weisen auf weitere Missstände im Bildungssystem hin, die die zukünftigen Chancen zur weiteren Entwicklung beeinträchtigen.

### Regionale Ungleichheiten und der lange Weg zu den MDGs

Die Lebensbedingungen in den einzelnen Regionen der Welt sind zutiefst ungleich, eine Tatsache, die der BCI wiedergibt. Der Abstand zwischen der Region mit dem höchsten durchschnittlichen BCI, Nordamerika (99), und der Region mit dem geringsten Durchschnittswert, Südasiens (66), ist riesig.

Für die Länder Südasiens war die jüngste Entwicklung von großer Bedeutung. Sie vollzieht sich in einer Region, in der sich nach Maßgabe des BCI die schwersten Defizite bei den Lebensbedingungen konzentrieren. Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren (4,8 Prozent) ist die Lage dort immer noch äußerst kritisch (Tabelle 3). Auch in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara ist die Lage kritisch, denn dort beläuft sich der BCI auf 70,6, und die

**Tabelle 4: Zeitpunkt zu dem die Regionen ein hohes BCI-Niveau erreicht haben werden**

Region	BCI 2007	BCI 2015	hohes Niveau erreicht in
Subsaharisches Afrika	71	73	2108
Südasiens	66	73	2047
Naher Osten und Nordafrika	91	94	2032
Lateinamerika und Karibik	90	93	2032
Ostasien und Pazifik	88	92	2030
Central Asia	93	95	2030
Nordamerika	99		
Europa	99		

## Methodische Anmerkungen

Social Watch verwendet das neueste Quellenmaterial jener renommierten internationalen Einrichtungen, von denen allgemein angenommen wird, dass sie über zuverlässige Daten verfügen. Wo diese Institutionen keine neueren Daten zur Verfügung stellen konnten, haben wir aus verfügbaren alternativen Quellen jene ausgewählt, deren Daten in den Vorjahren am ehesten und schlüssigsten mit den Daten übereinstimmten, die von den anerkannten Autoritäten zum Thema veröffentlicht wurden. Standen mehrere alternative Quellen zur Verfügung, haben wir jener Quelle den Vorzug gegeben, die als die führende Autorität im fraglichen Themenbereich galt. Traf keines der oben genannten Kriterien zu, haben wir die Quelle ausgewählt, die Daten aus der größtmöglichen Anzahl an Ländern lieferte.

### Der Social Watch Index zu Lebenschancen (BCI)

Zur Errechnung des BCI (erste Spalte in der Tabelle „Der derzeitige Stand der Armut in der Welt“) für diesen Bericht wurden drei Indikatoren benutzt:

1. Prozentsatz der Entbindungen mit Betreuung durch medizinisches Fachpersonal,
2. Prozentsatz der Kinder, die die fünfte Klasse erreichen,
3. und die Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren ersetzt.

Die BCIs dieses Berichts errechneten sich aus dem ungewichteten Durchschnitt der tatsächlichen Werte der drei Einzelindikatoren. Zur Vereinfachung wurden alle drei Indikatoren gleich gewichtet. Die Werte für Sterblichkeit unter fünf und Verweildauer in Grundschulen wurden ohne weitere Bearbeitung oder Standardisierung der Werte übernommen, da beide Indikatoren schon Teil internationaler Statistiken sind. Dieser Index korreliert in hohem Maße mit den Ranglisten, die sich aus den Durchschnittswerten für alle von Social Watch verwendeten Themenbereiche ergeben.

denen der BCI ein akzeptables Niveau erreicht hat.

Die Vorhersagen, die von den bisher gemachten Fortschritten ausgehen, zeichnen ein entmutigendes Bild. Bis zum Jahr 2015 werden die Länder Südasiens und Afrikas südlich der Sahara im Durchschnitt nur knapp ein sehr niedriges Niveau erreichen, das heißt, einen BCI-Wert von 73 Punkten. Die übrigen Regionen werden ein mittleres

Niveau erreichen, das weit unter dem akzeptablen Stand liegt (Tabelle 4).

Wenn wir uns ins Gedächtnis rufen, dass ein akzeptabler BCI-Wert lediglich bedeutet, dass die Mindestbedingungen für eine Weiterentwicklung gegeben sind, ist es extrem besorgniserregend, dass Afrika südlich der Sahara diesen „Ausgangspunkt“ erst im Jahr 2108 erreichen wird und Südasien etwa im Jahr 2062 – außer die

Entwicklung in diesen beiden Regionen beschleunigt sich erheblich. Unter konstanten Bedingungen wird außer Europa und Nordamerika keine Region dieses Mindestniveau früher erreichen können als 2035.

Die Hürden in diesem Rennen gegen die Zeit sind nur schwer zu überspringen, wenn die internationale Gemeinschaft ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt.

## Zur Entwicklung dreier Länder mit einem kritischen BCI: Tschad, Eritrea und Nepal

### **TSCHAD (BCI: 43; prozentuale Änderung: -14,1 Prozent):**

#### **Das Land mit dem schlechtesten BCI fällt drastisch zurück**

Armut, eine ungesicherte Lebensmittelversorgung und mangelnder Zugang zu elementaren Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen behindern die Entwicklung in Tschad, einem Land, in dem mehr als 500.000 Menschen unter mangelnder Ernährungssicherheit leiden. Die Kindersterblichkeit ist eine der höchsten der Welt. Schutzimpfungen sind weiterhin selten, und die kritische Lage der Kinder spiegelt sich auch in dem Anteil der Kinder unter fünf wider, die unter Mangelernährung leiden: 37 Prozent in 2004. Die Müttersterblichkeit ist im letzten Jahrzehnt gestiegen, begünstigt durch die Unterernährung schwangerer Frauen und den mangelnden Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen. Im Jahr 2004 wurden nur 20 Prozent aller Frauen bei der Geburt medizinisch versorgt, ein geringerer Anteil als noch vor zehn Jahren. Der Zugang zur Bildung wird dadurch erschwert, dass die entsprechenden Einrichtungen in vielen Gebieten nicht vorhanden sind. Die kurze durchschnittliche Verweildauer im Bildungssystem verschärft das Problem noch weiter. Die Überfüllung der Schulen (durchschnittlich 70 Schüler pro Klasse) und der Mangel an Ressourcen führen dazu, dass acht von zehn Kindern beim Unterricht stehen müssen. Das Bildungsbudget entspricht seit 1995 etwa 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts; der Durchschnittswert für Afrika südlich der Sahara liegt bei 3,4 Prozent (UNDP Tschad 2005).

### **ERITREA (BCI = 66,9; prozentuale Änderung: +16,3 Prozent):**

#### **Ein Land mit einem kritischen BCI und signifikanten Fortschritten**

Die Einschulungsquote in den Grundschulen stieg von 30 Prozent in den Jahren 1993-95 auf 44 Prozent in den Jahren 2001/2003, eine Steigerung um 47 Prozent. Das Entwicklungsprogramm für den Bildungssektor konzentriert sich auf den Bau von Schulen, die Entwicklung von Lehrplänen, die Bereitstellung von Lehrbüchern, die Ausbildung von Lehrern und den Aufbau von Kapazitäten. Für eine weitere Steigerung der Einschulungsquoten wäre die Zuweisung adäquater Ressourcen und die effektive Umsetzung des Programms von entscheidender Bedeutung. Die Kindersterblichkeit sank von 72 auf 48 Todesfälle pro 1000 Lebendgeburten (1993/1995 bis 2001/2003). In diesem Zusammenhang ist auch die Fortführung des 1999 von der Regierung eingeleiteten Programms zur umfassenden Bekämpfung der Malaria von wesentlicher Bedeutung (UNDP Eritrea 2005).

### **NEPAL (BCI: 54,8; prozentuale Änderung: +10,5 Prozent):**

#### **Verbesserungen in der Bildungspolitik und bei der Gleichstellung der Geschlechter**

Die Regierung führt seit einiger Zeit verschiedene politische Reformen durch. Dazu gehören Stipendienprogramme für Mädchen, die Pflicht zur Beschäftigung von Lehrerinnen an Grundschulen, Steuererleichterungen für den Erwerb von Land durch Frauen, das Verbot soziokultureller Diskriminierungen, aktive Antidiskriminierung in der Verwaltung sowie gezielte und terminierte Entwicklungsprogramme. 1996 lebten 42 Prozent aller Nepalesen in Armut. Acht Jahre später (2003-2004) war dieser Anteil auf 31 Prozent gesunken. Zu den wahrscheinlichen Gründen hierfür gehören durch Zuwendungen unterstützte Konsumausgaben, höhere Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit, ein massiver Anstieg der arbeitenden Bevölkerung, die schnelle Verstärkung und der Anstieg der Einkommen in Bereichen außerhalb der Landwirtschaft (CBS / Weltbank 2005, UNDP Nepal 2005).

# Die Ungleichheit bleibt

DER INDEX ZUR GLEICHSTELLUNG DER GESCHLECHTER (*GENDER EQUITY INDEX, GEI*) VON SOCIAL WATCH

Der von Social Watch 2007 veröffentlichte Index zur Gleichstellung der Geschlechter (GEI) zeigt eindeutig, dass kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Wohlstand eines Landes und der dort herrschenden Gleichstellung der Geschlechter besteht. Dank seiner Antidiskriminierungsmaßnahmen rangiert Ruanda, eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt, auf der GEI-Skala an dritter Stelle hinter Schweden und Finnland, während viele andere Länder mit einem hohen Einkommen erst weit unten auf der Liste auftauchen. Zwar zeigt die Entwicklung des GEI zwischen 2004 und 2007 hier und da Fortschritte, aber global gesehen tendiert die Entwicklung entweder zu einem langsamen Verlauf oder zur Stagnation. Die Vereinigten Staaten, ein Land mit hohem Einkommen, gehören zu den zehn Ländern, die am weitesten zurückgefallen sind. Offensichtlich ist für die Gleichstellung nicht die Wirtschaftsmacht eines Landes, sondern der politische Wille seiner Regierung entscheidend. Der Artikel beschreibt die aktuellen Trends in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und begründet die oben gemachten Aussagen.

Als Phänomen setzt sich die Ungleichbehandlung der Geschlechter über nationale, kulturelle, religiöse, ethnische und einkommensbedingte Grenzen hinweg. Die Gleichstellung der Geschlechter stellt deswegen eine Herausforderung für die gesamte heutige Welt dar, weil der Abstand zwischen Frauen und Männern in allen Ländern besteht, wenn auch in unterschiedlichen Erscheinungsformen.

In den meisten Gesellschaften zeigt sich die Ungleichheit bei der Aufteilung der Aufgaben unter Männern und Frauen, bei der Kontrolle von Ressourcen und bei Ent-

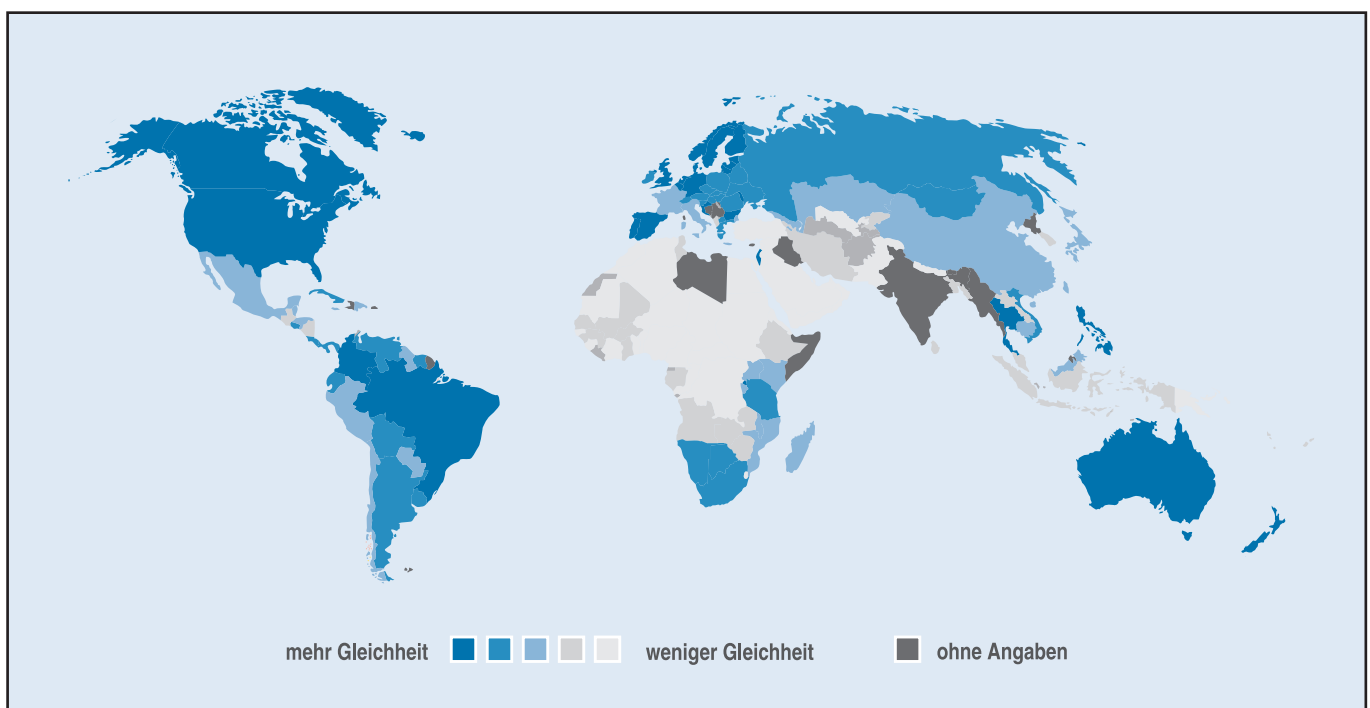
scheidungsprozessen. Diese Ungleichheit beeinflusst nicht nur das Leben aller Menschen auf unserem Planeten und insbesondere das der Frauen, die mindestens die Hälfte der Weltbevölkerung stellen, sie beeinflusst auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der einzelnen Länder.

## Der Gleichstellungsindex von Social Watch

Die Gleichheit der Geschlechter ist ein komplexes, vielschichtiges Konzept und deshalb schwer zu messen. Der Gleichstellungsindex wurde von Social Watch als

Beitrag zu der entsprechenden Debatte und als Möglichkeit zur Überwachung der Lage der Frauen entwickelt. Der Index ermöglicht die Einstufung und Klassifizierung einzelner Länder nach Maßgabe bestimmter Kennwerte zur Ungleichbehandlung der Geschlechter, die sich auf international verfügbare und vergleichbare Informationen gründen. Der GEI wurde 2004 ins Leben gerufen. Er gibt Auskunft über die Entwicklungstrends im Zeitraum von 2004 bis 2007 sowie über die neuesten Informationen zu den einzelnen Ländern. Er berücksichtigt drei Dimensionen, nämlich Erwerbstätigkeit, Empowerment und Bildung. Die Wertskala reicht von 0 bis 100, wobei die niedrigeren Werte mehr Ungleichheit und die höheren Werte mehr Gleichheit anzeigen.

In 154 Ländern zeigt sich anhand des GEIs, dass Frauen und Männer in keinem Land über dieselben Chancen verfügen, dass ein hohes Einkommen keineswegs eine Vorbedingung für die Abschaffung von Ungleichheiten darstellt und dass die Chancen der Frauen in der Politik und der Wirtschaft immer noch begrenzt sind, obwohl sich im



**Tabelle 1: GEI in 2007 und jüngste GEI Trends (2004-2007)**

Land	GEI	Entwicklung (in %)	Land	GEI	Entwicklung (in %)	Land	GEI	Entwicklung (in %)
Schweden	89	6	Schweiz	67	4	Iran	54	
Finnland	84	5	Venezuela	67	7	Mauritius	54	4
Ruanda	84	18	Weißrussland	66	8	Indonesien	53	-1
Norwegen	83	8	Botswana	66	-10	Laos	53	-3
Barbados	80	3	Costa Rica	66	1	Angola	52	-21
Deutschland	80		Kuba	66		Bangladesch	52	-9
Dänemark	79	-3	Mongolei	66	-6	Guinea	52	
Island	79	5	Surinam	66		Mali	52	2
Neuseeland	78	1	Vietnam	66	1	Nicaragua	52	-5
Litauen	77	2	Zypern	65	5	Äthiopien	51	9
Niederlande	77	6	Dominikan. Republik	65	3	Gabun	51	-2
Spanien	77	14	Georgien	65	-4	Samoa	51	
Australien	76	5	Mosambik	65	6	Tunesien	51	5
Lettland	76	0	Peru	65	9	Burkina Faso	50	1
Philippinen	76	4	Frankreich	64	1	Gambia	50	-5
Bahamas	75	7	Kasachstan	64	4	Guatemala	50	15
Kanada	75	-2	Malediven	64		Sao Tomé u. Príncipe	50	
Kolumbien	75	9	Uganda	64		Salomonen	50	
Belgien	74	9	Burundi	63	5	Guinea-Bissau	49	
Bulgarien	74	-4	Italien	63	0	Kuwait	49	0
Estland	74	-1	Aserbaidshjan	62	2	Swaziland	49	2
Moldawien	74	0	Belize	62	10	West Bank u. Gaza	49	
Großbritannien	74	4	Chile	62	1	Algerien	48	4
USA	74	-7	Lesotho	62	12	Dschibuti	48	
Brasilien	73	4	Madagaskar	62	-3	Libanon	48	4
Kroatien	73	5	Kambodscha	61	-2	Katar	48	
Israel	73	7	Kapverden	61	15	Syrien	48	5
Portugal	73	3	China	61	6	Verein. Arab. Emirate	48	1
Thailand	73	-3	Honduras	61	-3	Kamerun	47	
Österreich	72		Jamaika	61	-3	Kongo, DR	47	
Ecuador	72	17	Mexiko	61	1	Jordanien	47	2
Namibia	72	3	Paraguay	61		Niger	47	6
Polen	72	-4	Guyana	60		Türkei	47	-13
Slowenien	72	-1	Japan	60	-1	Bahrain	46	1
Tansania	72		Kenia	60	-3	Ägypten	45	-10
Ukraine	72	0	Luxemburg	60	1	Eritrea	45	-8
Rumänien	71	1	Malawi	60	4	Nigeria	45	
Russland	71	-4	St. Vincent u. d. Grenadinen	60		Kongo, Rep.	44	
Argentinien	70	5	Malta	59	8	Nepal	44	7
Hongkong	70		Armenien	58	-5	Oman	43	5
Ungarn	70	1	Ghana	58	-3	Marokko	42	-4
Slowakei	70		Malaysia	58	-10	Pakistan	42	-2
Südafrika	70	0	Sri Lanka	58	-5	Saudi Arabien	42	-4
Tschechien	69		Sambia	58	5	Benin	41	-4
El Salvador	69	10	Albanien	57	-3	Zentralaf. Republik	41	-11
Irland	69	6	Kirgisien	57	-6	Tschad	41	-4
Panama	69	11	Fidschi	56	4	Indien	41	
Trinidad u. Tobago	69	-1	Korea, Rep.	56	-1	Togo	41	4
Bolivien	68	6	St. Lucia	56		Elfenbeinküste	39	4
Mazedonien	68	0	Vanuatu	56		Sierra Leone	39	9
Uruguay	68		Simbabwe	56	-1	Jemen	31	11
Griechenland	67	6	Senegal	55	3			

**Tabelle 2:**  
**GEI Durchschnittswerte nach Region**

Region	GEI
Nordamerika	74
Europa	72
Lateinamerika und Karibik	65
Ostasien und Pazifik	62
Zentralasien	60
Subsaharisches Afrika	54
Südasien	52
Naher Osten und Nordafrika	48

Lauf der Jahre einiges an ihrer Lage verbessert hat.

Schweden, Finnland, Ruanda und Norwegen halten auf dem Index von 2007 die Spitze. Dort herrscht die geringste Ungleichheit zwischen Frauen und Männern. Diese Stellung verdanken sie Antidiskriminierungsmaßnahmen, wie z.B. der Einführung von Frauenquoten in der Politik und der Sicherstellung der Gleichbehandlung am Arbeitsmarkt.

Von den Ländern, die der GEI abdeckt, liegen 40 in Afrika südlich der Sahara, 36 in Europa, 28 in Lateinamerika und der Karibik, 19 in Nahost/Nordafrika, 18 in Ostasien/Pazifik, 6 in Zentralasien, 5 in Südasien und 2 in Nordamerika. Insgesamt vereinen diese Länder mehr als 90 Prozent der Weltbevölkerung auf sich.

#### Die wichtigsten Daten:

- Unter den ca. 200 gewählten Staats- und Regierungsoberhäuptern der Welt sind zurzeit nur 12 Frauen.
- Im Jahr 2004 befanden sich nur 23 Prozent der Unternehmen in der Europäischen Union im Besitz von Frauen.
- Von den 550 Millionen Niedriglohnarbeitern weltweit sind Schätzungen der ILO zufolge 330 Millionen oder 60 Prozent Frauen.
- Im Jahr 2006 betrug die Differenz zwischen dem Arbeitsentgelt von Männern und Frauen in einigen Ländern 30 oder gar 40 Prozent. Mit anderen Worten: Die Frauen erhielten 30 oder 40 Prozent weniger für ihre Arbeit.

### Gleichbehandlung als Politik

Der Schulterchluss der Frauen erfolgte sowohl spontan und informell als auch organisiert bei der Unterstützung von Witwen und Waisen. Große Anstrengungen wurden unternommen, um die Lage der Frauen zu verbessern. Dazu gehörte die Sicherung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit, die gerechtere Aufteilung der Verantwortungsbereiche unter den Geschlechtern und bessere soziale Dienstleistungen genauso wie Rechtsreformen und der Schutz von weiblichen Kindern und Jugendlichen.

### Die Geographie der Ungleichheit

Die GEI-Bewertungen reichen von 31 (Jemen) bis 89 (Schweden). Die Mehrheit der Länder mit den geringsten Errungenschaften bei der Gleichstellung der Geschlechter liegt in Afrika südlich der Sahara (Tabelle 1). Die nordischen Länder, in denen Maßnahmen zur Abschaffung der Diskriminierung ergriffen wurden, halten Spitzenpositionen auf dem Gleichstellungsindex. Unter den ersten zehn Ländern ist jedoch auch Ruanda zu finden, ein Beweis dafür, dass eine effektive Politik zur Verbesserung der Gleichbehandlung auch ohne hohes Wirtschaftswachstum und ohne Industrialisierung umgesetzt werden kann.

In der regionalen Rangordnung (Tabelle 2) liegt Nordamerika an der Spitze (74), gefolgt von Europa (72), Lateinamerika/Karibik (65) und Ostasien/Pazifik (62). Zu den Regionen mit den geringsten GEI-Werten zäh-

**Tabelle 3: GEI Durchschnittswerte nach Einkommenssituation der Länder**

Länder mit	GEI
Hohem Einkommen	73
Oberem mittlerem Einkommen	64
Hohem Einkommen (nicht OECD)	62
Niedrigem mittlerem Einkommen	60
Niedrigem Einkommen	54

len in absteigender Reihenfolge Zentralasien (60), Afrika südlich der Sahara (54), Südasien (52) und Nahost/Nordafrika (48). Die Trendberechnungen zeigen, dass Nordamerika trotz seiner Spitzenposition in den letzten Jahren am weitesten zurückgefallen ist.

Aus Tabelle 3 kann man herauslesen, dass der Wohlstand in den einzelnen Ländern in direktem Zusammenhang mit dem Grad der Ungleichbehandlung steht. Andererseits erreichten Länder mit einem hohen bis mittleren Einkommen durchschnittlich höhere GEI-Werte als Länder mit hohem Einkommen, die nicht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) angehören. Das könnte darauf hindeuten, dass diskriminierende gesellschaftliche Strukturen zum Beispiel in einigen arabischen Ländern weiter bestehen, obwohl sie ein bedeutendes wirtschaftliches Wachstum aufweisen. Daraus könnte man schließen, dass die Änderung diskriminatorischer Strukturen nicht grundsätzlich von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt, sondern eher davon, ob sich die Kultur und die Verteilung der Macht wandeln. Allgemein ist festzuhalten, dass sich die Un-

**Tabelle 4: GEI Werte der einzelnen Dimensionen:**  
**Die zehn Länder mit der größten Geschlechtergerechtigkeit**

Land	Erziehung	wirtschaftliche Aktivität	Empowerment	GEI
Schweden	100	84	84	89
Finnland	100	79	75	84
Ruanda	87	85	81	84
Norwegen	100	81	67	83
Deutschland	99	67	75	80
Barbados	100	83	58	80
Dänemark	100	79	59	79
Island	99	79	58	79
Neuseeland	100	76	57	78
Niederlande	100	70	63	77

### Das Beispiel Ruanda: Die Macht der Antidiskriminierung

Warum steht Ruanda in der GEI-Rangordnung ganz oben? Das Land hat seine überraschend gute Stellung den kürzlich eingeleiteten Maßnahmen zur aktiven Antidiskriminierung zuzuschreiben, das heißt bindenden rechtlichen und zum Teil auch verfassungsrechtlichen Regelungen zur Förderung des Wandels sozialer und soziostruktureller Faktoren. Nach dem Völkermord von 1994, der eine Million Menschenleben forderte, unternahm die Zivilgesellschaft und der Staat in Ruanda zusammen mit internationalen Interessengruppen große Anstrengungen, das Land nach den Zerstörungen des Krieges wieder aufzubauen. Zu den damals eingeleiteten Initiativen gehörte auch die Gleichstellung, eine wesentliche Dimension in einem Land, in dem die Frauen die physischen und psychologischen Folgen des Völkermords nur dadurch bewältigen konnten, dass sie Strategien zum Unterhalt ihrer Familien entwickelten, in der Gemeinschaft Verantwortung übernahmen und sich gegenseitig unterstützten.

Die folgenden Beispiele sollen den raschen Wandel verdeutlichen, der in den letzten Jahren in Ruanda stattgefunden hat:

- Frauen erhielten 30 Prozent aller Stellen mit Entscheidungsfunktionen.
- Für von Frauen geleitete Produktionsprojekte wurden örtliche Mittel und Mikrokredite bereitgestellt.
- 2003 wurden in Artikel 187 der neuen Verfassung von Ruanda Strukturen zur Förderung der Gleichbehandlung festgeschrieben, zu denen auch der nationale Frauenrat gehört.
- Zur Überwachung der Gleichstellung der Geschlechter wurde ein Büro eingerichtet, um Frauen die Teilnahme am öffentlichen Leben zu erleichtern und die Gleichbehandlung bei Entwicklungsinitiativen im Hinblick auf ihren Nutzeffekt für beide Geschlechter sicherzustellen.

Als Folge dieses Wandels nehmen heute viele Frauen Führungspositionen im politischen Leben ein. 48,8 Prozent der Sitze im Abgeordnetenhaus sind von Frauen besetzt. Auch auf der ministeriellen und kommunalen Ebene hat sich die Teilnahme der Frauen bedeutend ausgeweitet. Unter den Schlüssen, die hieraus gezogen werden können, ist der interessanteste der, dass zur effektiven Durchführung von Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern kein hohes wirtschaftliches Entwicklungsniveau erforderlich ist.

nen. An erster Stelle steht Lateinamerika/Karibik, gefolgt von Europa und Nahost/Nordafrika, wobei jedoch der Anstieg in allen Fällen weniger als sechs Prozent betrug. In der Region Ostasien/Pazifik sowie in Afrika südlich der Sahara blieben die Veränderungen praktisch unbedeutend. Drei Regionen fielen in der GEI-Wertung zurück: Südasien, Zentralasien und Nordamerika. In Nordamerika war der Rückschritt im Bereich der Gleichbehandlung am signifikantesten, hauptsächlich deswegen, weil die GEI-Wertung der Vereinigten Staaten um 7 Prozent zurückging (Tabelle 6).

**Tabelle 6: Entwicklung der GEI-Werte nach Region - 2004-2007 (in %)**

Region	GEI
Lateinamerika und Karibik	5,13
Europa	2,52
Naher Osten und Nordafrika	2,23
Subsaharisches Afrika	0,86
Ostasien und Pazifik	-0,33
Südasien	-2,62
Zentralasien	-3,29
Nordamerika	-4,37

**Tabelle 7: Entwicklung der GEI-Werte nach Einkommenssituation der Länder - 2004-2007 (in %)**

Länder mit	GEI
Hohem Einkommen	3,21
Hohem Einkommen (nicht OECD)	3,00
Hohemem mittlerem Einkommen	1,32
Niedrigem mittlerem Einkommen	2,78
Niedrigem Einkommen	-0,27

gleichheit in den Ländern mit dem niedrigsten GEI am schwersten im Bereich des Empowerment auswirkt, wie zum Beispiel im Jemen, wo der entsprechende Wert bei sieben liegt (Tabelle 5).

### Die Fortschritte sind kaum von Bedeutung

In der Zeit von 2004-2007 tendierten die Fortschritte im Bereich der Gleichbehandlung im Allgemeinen gegen null. In drei Regionen waren Fortschritte zu verzeich-

**Tabelle 5: GEI Werte der einzelnen Dimensionen: die zehn Länder mit der geringsten Geschlechtergerechtigkeit**

Land	Erziehung	wirtschaftliche Aktivität	Empowerment	GEI
Saudi Arabien	96	19	13	42
Pakistan	74	34	19	42
Marokko	85	29	12	42
Benin	52	56	16	41
Zentralafri. Republik	43	70	11	41
Togo	57	50	17	41
Tschad	39	75	9	41
Sierra Leone	52	53	14	39
Elfenbeinküste	62	38	17	39
Jemen	52	35	7	31



## Keine direkte Beziehung zwischen Einkommen und Gleichbehandlung

Bei einer Betrachtung der Beziehung zwischen den Veränderungen und den Einkommen der einzelnen Länder zeigt sich, dass in den Ländern mit geringem Einkommen kein Fortschritt stattfand. Andererseits sind die Unterschiede zwischen Ländern mit hohem, mittlerem und mittlerem bis niedrigem Einkommen nicht signifikant, ein Beweis dafür, dass zwischen dem Einkommen eines Landes und seinem Gleichstellungsniveau keine direkte Beziehung besteht.

Unter den Ländern, die am weitesten zurückfielen, finden sich Staaten mit geringem Einkommen, Länder im unteren und oberen Segment der mittleren Einkommensgruppe sowie Länder mit hohem Einkommen; zur letztgenannten Kategorie zählen zum Beispiel die Vereinigten Staaten. In Prozentwerten ausgedrückt, steht Ruanda in dem genannten Zeitraum beim Fortschritt an erster Stelle, gefolgt von Ecuador, Kapverden und Guatemala.

## Methodische Anmerkungen

### Der Social Watch Index „Gleichstellung der Geschlechter“ (GEI)

Der Index (erste Spalte der Tabelle „Geschlechtergerechtigkeit“) kombiniert drei Dimensionen:

1. Stärkung von Frauen (empowerment),
2. Erziehung und
3. wirtschaftliche Aktivität.

Der zusammengefasste Index errechnet sich aus den Werten jedes Landes für die drei Dimensionen als nicht gewichtete Durchschnittszahl.

Die drei Dimensionen bestehen jeweils aus einzelnen Indikatoren. Um Empowerment einzuschätzen, werden die Anteile verrechnet, die Frauen jeweils an den Facharbeiterstellen, an leitenden Positionen im öffentlichen Dienst und im Management sowie an den Parlamentssitzen halten. Die Dimension Erziehung wird mittels der Verhältniszahlen zwischen Jungen und Mädchen (Männern und Frauen) in Bezug auf Alphabetisierung, Einschulungsraten in die Primar- und die Sekundarstufe sowie im Bezug auf den Zugang zur tertiären Bildungseinrichtungen dargestellt. Die Geschlechtergerechtigkeit im Bezug auf wirtschaftliche Aktivität wird gemessen als Anteil der Frauen, die im nicht-landwirtschaftlichen Sektor beschäftigt sind sowie durch das Einkommensverhältnis zwischen Männern und Frauen.

## Die zehn grundlegenden Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten aus der Erklärung des Kopenhagener Weltsozialgipfels vom 6. bis 12. März 1995

### Verpflichtung 1

Wir verpflichten uns, ein wirtschaftliches, politisches, soziales, kulturelles und rechtliches Umfeld zu schaffen, das die Menschen in die Lage versetzt, soziale Entwicklung zu erreichen.

### Verpflichtung 2

Wir verpflichten uns auf das Ziel der Beseitigung der Armut in der Welt durch entschlossene einzelstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit, da es sich hierbei um einen ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Imperativ für die Menschheit handelt.

### Verpflichtung 3

Wir verpflichten uns, das Ziel der Vollbeschäftigung als grundlegende Priorität unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik zu fördern und es allen Menschen, Männern wie auch Frauen zu ermöglichen, sich durch eine frei gewählte Erwerbstätigkeit und produktive Arbeit einen sicheren und dauerhaften Lebensunterhalt zu sichern.

### Verpflichtung 4

Wir verpflichten uns, die soziale Integration zu fördern, indem wir uns für den Aufbau stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften einsetzen, die auf der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte sowie der Nichtdiskriminierung, der Toleranz, der Achtung der Vielfalt, der Chancengleichheit, der Solidarität, der Sicherheit und der Teilhabe aller Menschen, einschließlich schwacher und benachteiligter Gruppen und Personen beruhen.

### Verpflichtung 5

Wir verpflichten uns, die uneingeschränkte Achtung der Menschenwürde zu fördern, die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von Männern und Frauen herbeizuführen und die Teilhabe der Frau und die führende Rolle, die sie im politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und bei der Entwicklung einnehmen kann, anzuerkennen und zu fördern.

### Verpflichtung 6

Wir verpflichten uns, die Ziele des allgemeinen und gerechten Zugangs zu einer guten Bildung, des höchsten erreichbaren körperlichen und geistigen Gesundheitszustands und des Zugangs aller Menschen zur gesundheitlichen Grundversorgung zu fördern und zu verwirklichen, indem wir besondere Anstrengungen unternehmen werden, um Ungleichheiten im Hinblick auf soziale Verhältnisse zu beheben, ohne Unterschied nach Rasse, nationaler Herkunft, Geschlecht, Alter oder Behinderung; unsere gemeinsame Kultur wie auch unsere jeweilige kulturelle Eigenart zu achten und zu fördern; danach zu trachten, die Rolle der Kultur in der Entwicklung zu stärken; die unabdingbaren Grundlagen für eine beständige Entwicklung in deren Mittelpunkt der Mensch steht, zu erhalten; und zur vollen Erschließung der Humanressourcen beizutragen.

Das Ziel dieser Aktivitäten besteht darin, die Armut zu beseitigen, eine produktive Vollbeschäftigung zu fördern und die soziale Integration zu begünstigen.

### Verpflichtung 7

Wir verpflichten uns, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Erschließung der Humanressourcen Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder zu beschleunigen.

### Verpflichtung 8

Wir verpflichten uns, sicherzustellen, dass bei der Vereinbarung von Strukturanpassungsprogrammen auf die Einbeziehung von Zielen der sozialen Entwicklung geachtet wird, insbesondere die Beseitigung der Armut, die Förderung der Vollbeschäftigung und produktiver Arbeitsplätze sowie die Verbesserung der sozialen Integration.

### Verpflichtung 9

Wir verpflichten uns, die für die soziale Entwicklung aufgewendeten Mittel erheblich zu erhöhen beziehungsweise effizienter einzusetzen, damit die Ziele des Gipfels durch einzelstaatliche Maßnahmen und regionale und internationale Zusammenarbeit erreicht werden.

### Verpflichtung 10

Wir verpflichten uns, einen besseren und festeren Rahmen für die internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit im Dienste der sozialen Entwicklung in einem Geist der Partnerschaft unter Einschaltung der Vereinten Nationen und anderer multilateraler Institutionen zu schaffen.

## Aus dem Aktionsprogramm des Weltsozialgipfels von Kopenhagen

### Kapitel 2: Beseitigung der Armut

#### Abschnitt C: Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen; Paragraph 36.

Die Regierungen sollen die eingegangenen Verpflichtungen zur Deckung der Grundbedürfnisse aller Menschen mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft im Einklang mit Kapitel V des vorliegenden Aktionsprogramms umsetzen; unter anderem sollen sie

- a) bis zum Jahr 2000 den allgemeinen Zugang zur Grundbildung sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass mindestens 80 Prozent aller Kinder im Grundschulalter die Primarschulbildung abschließen; bis zum Jahr 2005 das Gefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen ausgleichen; vor dem Jahr 2015 in allen Ländern eine allgemeine Grundschulbildung herbeiführen;
- b) bis zum Jahr 2000 in allen Ländern eine Lebenserwartung von mindestens 60 Jahren herbeiführen;
- c) bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeitsrate von Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um ein Drittel beziehungsweise auf 50 bis 70 pro 1.000 Lebendgeburten senken, was immer der niedrigere Wert ist; bis zum Jahr 2015 eine Säuglingssterblichkeitsrate von unter 35 pro 1.000 Lebendgeburten und eine Sterblichkeitsrate bei Kindern unter fünf Jahren von unter 45 pro 1.000 Kindern erreichen;
- d) bis zum Jahr 2000 die Müttersterblichkeit gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren und bis zum Jahr 2015 eine weitere Verminderung um 50 Prozent bewirken;
- e) Ernährungssicherheit durch die Gewährleistung einer Versorgung mit gesunden und nahrhaften Nahrungsmitteln sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, ein angemessenes Maß an Stabilität in der Nahrungsmittelversorgung sowie in physischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht Zugang zu einer ausreichenden Ernährung für alle herstellen und dabei bekräftigen, dass Nahrungsmittel nicht als politisches Druckmittel benutzt werden dürfen;
- f) bis zum Jahr 2000 die schwere und mittelschwere Mangelernährung bei Kindern unter fünf Jahren gegenüber 1990 um die Hälfte reduzieren;
- g) bis zum Jahr 2000 sicherstellen, dass alle Völker der Welt einen Gesundheitsstand erreichen, der es ihnen ermöglicht, ein sozial und wirtschaftlich produktives Leben zu führen, und zu diesem Zweck eine gesundheitliche Grundversorgung für alle gewährleisten;
- h) über das System für die gesundheitliche Grundversorgung allen Personen im entsprechenden Alter so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015 Zugang zur Reproduktivgesundheitsfürsorge verschaffen, im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung und unter Berücksichtigung der auf der Konferenz angebrachten Vorbehalte und abgegebenen Erklärungen, insbesondere was die Notwendigkeit der elterlichen Anweisung und Verantwortung betrifft;
- i) sich verstärkt darum bemühen und dafür einsetzen, bis zum Jahr 2000 die Sterblichkeit und Morbidität bei Malaria in mindestens 75 Prozent der betroffenen Länder gegenüber 1995 um mindestens 20 Prozent zu senken sowie die sozialen und wirtschaftlichen Verluste aufgrund der Malaria in den Entwicklungsländern zu vermindern, insbesondere in Afrika, wo die mit Abstand größte Zahl der Krankheits- und Todesfälle zu verzeichnen ist;
- j) bis zum Jahr 2000 die bedeutenden Krankheiten, die weltweite Gesundheitsprobleme darstellen, im Einklang mit Ziffer 6.12 der Agenda 21 ausrotten, beseitigen oder eindämmen;
- k) die Analphabetenrate unter Erwachsenen – wobei die Altersgruppe von jedem Land selbst festzulegen ist – auf mindestens die Hälfte des Werts von 1990 senken, mit Schwergewicht auf der Alphabetisierung von Frauen, den allgemeinen Zugang zu einer hochwertigen Bildung verwirklichen, wobei der Grundschul- und Fachunterricht und die Berufsausbildung besonderen Vorrang genießen, das Analphabetentum bekämpfen und geschlechtsbedingte Disparitäten beim Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, beim Verbleib im Schulsystem und bei der Förderung des Unterrichts beseitigen;
- l) allen Menschen dauerhaft Zugang zu sauberem Trinkwasser in ausreichenden Mengen und zu einer angemessenen Abwasserbeseitigung verschaffen;
- m) die Verfügbarkeit von erschwinglichem und angemessenem Wohnraum für alle verbessern, im Einklang mit der Globalen Wohnraumstrategie bis zum Jahr 2000;
- n) die Verwirklichung dieser Verpflichtungen auf der höchsten geeigneten Ebene überwachen und die Möglichkeit in Erwägung ziehen, ihre Verwirklichung durch die Verbreitung von ausreichenden und genauen statistischen Daten und entsprechenden Indikatoren zu beschleunigen.

# Auszüge aus der Millennium-Erklärung der Vereinten Nationen

## RESOLUTION 55/2.

Die Generalversammlung verabschiedet die nachstehende Erklärung:

### Millenniumserklärung der Vereinten Nationen

Wir, die Staats- und Regierungschefs (...) erkennen an, (...) dass wir (...) gemeinschaftlich dafür verantwortlich sind, weltweit die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichberechtigung und der Billigkeit zu wahren.

#### I. Werte und Grundsätze

**Freiheit.** Männer und Frauen haben das Recht, in Würde und Freiheit – von Hunger und der Furcht vor Gewalt, Unterdrückung oder Ungerechtigkeit – ihr Leben zu leben und ihre Kinder zu erziehen.

**Gleichheit.** Keinem Menschen und keiner Nation darf die Chance vorenthalten werden, aus der Entwicklung Nutzen zu ziehen. Die Gleichberechtigung und Chancengleichheit von Männern und Frauen muss gewährleistet sein.

**Solidarität.** Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.

**Toleranz.** Die Menschen müssen einander in der gesamten Vielfalt ihrer Glaubensüberzeugungen, Kulturen und Sprachen achten. Unterschiede innerhalb einer Gesellschaft sowie zwischen verschiedenen Gesellschaften sollten weder gefürchtet noch unterdrückt, sondern vielmehr als kostbares Gut der Menschheit geschätzt werden. Eine Kultur des Friedens und des Dialogs zwischen allen Kulturen sollte aktiv gefördert werden.

**Achtung vor der Natur.** Bei der Bewirtschaftung aller lebenden Arten und natürlichen Ressourcen muss im Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung Umsicht bewiesen werden. Nur so können wir die unermesslichen Reichtümer, mit denen die Natur uns beschenkt, erhalten und an unsere Nachkommen weitergeben. Die heutigen nicht zukunftsfähigen Produktions- und Konsumstrukturen müssen im Interesse unseres künftigen Wohls und des Wohls unserer Nachfahren geändert werden.

**Gemeinsam getragene Verantwortung.** Die Verantwortung für die Gestaltung der weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und die Bewältigung von Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit muss von allen Nationen der Welt gemeinsam getragen und auf multilateraler Ebene wahrgenommen werden. Als universellste und repräsentativste Organisation der Welt müssen die Vereinten Nationen die zentrale Rolle dabei spielen.

#### II. Frieden, Sicherheit und Abrüstung

8. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Völker von der Geißel des Krieges, ob Bürgerkriege oder Kriege zwischen Staaten, zu befreien (...).

9. Wir treffen daher den Beschluss, die Achtung vor dem Primat des Rechts sowohl in den internationalen als auch den nationalen Angelegenheiten zu stärken und insbesondere sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen in den Fällen, in denen sie Partei sind, Folge leisten.

#### III. Entwicklung und Armutsbeseitigung

11. Wir werden keine Mühen scheuen, um unsere Mitmenschen (...) aus den erbärmlichen und entmenslichenden Lebensbedingungen der extremen Armut zu befreien, in der derzeit mehr als eine Milliarde von ihnen gefangen sind. Wir sind entschlossen, das Recht auf Entwicklung für jeden zur Wirklichkeit werden zu lassen und die gesamte Menschheit von Not zu befreien.

12. Wir treffen daher den Beschluss, auf nationaler wie auf internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das der Entwicklung und der Beseitigung der Armut förderlich ist.

13. Erfolg bei der Verwirklichung dieser Ziele hängt unter anderem von guter Lenkung in einem jeden Land ab. Er hängt fernerhin von guter Lenkung auf internationaler Ebene und von der Transparenz der Finanz-, Geld- und Handelssysteme ab. Wir sind entschlossen, ein offenes, faires, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes multilaterales Handels- und Finanzsystem zu schaffen.

15. Wir verpflichten uns außerdem, auf die besonderen Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder einzugehen. (...) Wir fordern die Industrieländer auf, (...)

- ohne weitere Verzögerungen das verstärkte Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder durchzuführen und übereinzukommen, alle bilateralen öffentlichen Schulden dieser Länder zu streichen, wenn diese Länder sich im Gegenzug auf eine nachprüfbare Armutsminderung verpflichten;
- großzügigere Entwicklungshilfe zu gewähren, insbesondere an Länder, die wirkliche Anstrengungen unternehmen, ihre Ressourcen für die Armutsminderung einzusetzen.

#### 19. Wir treffen ferner den Beschluss,

- bis zum Jahr 2015 den Anteil der Weltbevölkerung, dessen Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt, und den Anteil der Menschen, die Hunger leiden, zu halbieren, sowie bis zu demselben Jahr den Anteil der Menschen, die hygienisches Trinkwasser nicht erreichen oder es sich nicht leisten können, zu halbieren;
- bis zum gleichen Jahr sicherzustellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können und dass Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben;
- bis zum gleichen Jahr die Müttersterblichkeit um drei Viertel und die Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel der derzeitigen Rate gesenkt zu haben;

- bis dahin die Ausbreitung von HIV/Aids, die Geißel der Malaria und andere schwere Krankheiten, von denen die Menschheit heimgesucht wird, zum Stillstand gebracht und allmählich zum Rückzug gezwungen zu haben;
- Kindern, die durch HIV/Aids zu Waisen wurden, besondere Hilfe zukommen zu lassen;
- bis zum Jahr 2020, wie in der Initiative „Städte ohne Elendsviertel“ vorgeschlagen, erhebliche Verbesserungen im Leben von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern erzielt zu haben.

20. Wir treffen außerdem den Beschluss,

- die Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frau als wirksame Mittel zur Bekämpfung von Armut, Hunger und Krankheit zu fördern und eine wirklich nachhaltige Entwicklung herbeizuführen;
- Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden;
- der pharmazeutischen Industrie nahe zu legen, lebenswichtige Medikamente verfügbarer und für alle Menschen in den Entwicklungsländern, die sie brauchen, erschwinglich zu machen;
- im Bemühen um Entwicklung und Armutsbeseitigung feste Partnerschaften mit dem Privatsektor und den Organisationen der Zivilgesellschaft aufzubauen;
- sicherzustellen, dass alle Menschen die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, nutzen können (...)

#### IV. Schutz unserer gemeinsamen Umwelt

21. Wir dürfen keine Mühen scheuen, um die gesamte Menschheit und vor allem unsere Kinder und Kindeskiner aus der Gefahr zu befreien, auf einem Planeten leben zu müssen, der durch menschliches Handeln nicht wiedergutzumachende Schäden davongetragen hat und dessen Ressourcen ihren Bedarf nicht länger decken können.

22. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, namentlich auch der in der Agenda 21 enthaltenen Grundsätze, die auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung verabschiedet wurden.

23. Wir treffen daher den Beschluss, in allen unseren die Umwelt betreffenden Maßnahmen eine neue Ethik der Erhaltung und pfleglichen Behandlung der Umwelt zu verfolgen, und treffen den Beschluss, als erstes

- alles zu tun, um sicherzustellen, dass das Protokoll von Kioto möglichst bis zum zehnten Jahrestag der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 2002 in Kraft tritt, und mit der verlangten Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu beginnen;
- unsere gemeinsamen Bemühungen um die Bewirtschaftung, Erhaltung und nachhaltige Entwicklung aller Arten von Wäldern zu verstärken; nachdrücklich auf die vollinhaltliche Umsetzung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt und des Übereinkommens zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika, hinzuwirken;
- der auf Dauer nicht tragbaren Ausbeutung der Wasserressourcen ein Ende zu setzen, durch die Entwicklung regionaler und nationaler Wasserwirtschaftsstrategien, die sowohl einen fairen Zugang als auch ausreichende Vorräte fördern; (...)
- den freien Zugang zu Informationen über die menschliche Genomsequenz sicherzustellen.

#### V. Menschenrechte, Demokratie und gute Lenkung

24. Wir werden keine Mühen scheuen, um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung aller international anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu stärken.

25. Wir treffen daher den Beschluss,

- die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vollinhaltlich zu achten und ihr Geltung zu verschaffen;
- uns um den vollen Schutz und die Förderung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte für alle in allen unseren Ländern zu bemühen;
- in allen unseren Ländern die Kapazitäten zur Anwendung der Grundsätze und Verfahren der Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Minderheiten, zu stärken;
- alle Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau umzusetzen;
- Maßnahmen zu ergreifen, um die Achtung und den Schutz der Menschenrechte von Migranten, Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu gewährleisten, die in vielen Gesellschaften immer häufiger vorkommenden rassistischen und fremdenfeindlichen Handlungen zu beseitigen und in allen Gesellschaften größere Harmonie und Toleranz zu fördern;
- gemeinsam auf integrativere politische Prozesse hinzuwirken, die allen Bürgern in allen unseren Ländern echte Mitsprache ermöglichen;
- die Freiheit der Medien zur Wahrnehmung ihrer wichtigen Funktion und das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Information zu gewährleisten.

#### VI. Schutz der Schwächeren

26. Wir werden keine Mühen scheuen, um sicherzustellen, dass Kinder und alle Mitglieder der Zivilbevölkerung, die den Folgen von Naturkatastrophen, Völkermord, bewaffneten Konflikten und anderen humanitären Notsituationen unverhältnismäßig stark ausgesetzt sind, in jeder Hinsicht Hilfe und Schutz erhalten, damit sie so bald wie möglich wieder ein normales Leben führen können.

Wir treffen daher den Beschluss,

- den Schutz von Zivilpersonen in komplexen Notsituationen in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht auszuweiten und zu verstärken;
- die internationale Zusammenarbeit, namentlich auch die Lastenteilung mit Ländern, die Flüchtlinge aufgenommen haben, und die Koordinierung der humanitären Hilfe für diese Länder zu verstärken und allen Flüchtlingen und Vertriebenen zur freiwilligen Rückkehr an ihre Heimstätten in Sicherheit und Würde und zu einer reibungslosen Wiedereingliederung in ihre Gesellschaft zu verhelfen;
- die Ratifikation und vollinhaltliche Durchführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der dazugehörigen Fakultativprotokolle betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten sowie den Kinderhandel, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie zu befürworten.

- ⦿ **Soziale Sicherheit auf dem Weg  
in den Instrumentenkasten der  
Entwicklungszusammenarbeit**



# Zusagen einhalten!

PETER LANZET UND VERENA VANDAMME

**Wer von der Bundesregierung wissen will, wie sie ihre Zusagen für die Entwicklungshilfe einhalten will, dem ergeht es wie dem Popsänger Bob Geldof. Der drängte am 1. Juni 2007 die Bundeskanzlerin in einem Boulevardzeitungsinterview, mehr Geld für Afrika zur Verfügung zu stellen.<sup>1</sup> „Wir kennen unsere Zusagen, und wir werden sie erfüllen“, gab Bundeskanzlerin Angela Merkel ihm zur Antwort. Der folgende Artikel nimmt sie beim Wort und untersucht die finanziellen Voraussetzungen, unter denen dieses Versprechen gehalten werden kann.**

Konkret kündigte Merkel in den Tagen vor dem G8-Gipfel in Rostock an, 750 Millionen Euro mehr Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) ab 2008 aus dem Bundeshaushalt bereitzustellen. Entwicklungsministerin Heidemarie Wic-zorek-Zeul präzisierte gegenüber der Süddeutschen Zeitung, Deutschland würde von 2008 bis 2011 jährlich 750 Mio. Euro mehr für Entwicklungsaufgaben aufwenden, insgesamt drei Milliarden Euro.

Global wurde das bereits 37 Jahre alte Ziel, 0,7 Prozent vom Bruttonationaleinkommen (BNE) für die Entwicklungshilfe zu reservieren, zuletzt bei der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 im mexikanischen Monterrey bekräftigt. Seit der Annahme der Millennium-Erklärung durch die Vereinten Nationen 2000 hat sich das Verständnis von der Nutzung der damit verbundenen Mittel geklärt. Die Entwicklungshilfe soll seither hauptsächlich für die Finanzierung der Millennium-Ziele verwendet werden. Das Millennium Projekt der Vereinten Nationen bezeichnet ODA in Höhe von 135 Milliarden US Dollar in 2006, 152 Mrd. in 2010 und 195 Mrd. für 2015 als ein „plausibles Niveau“ zur Finanzierung der Millennium-Entwicklungsziele.<sup>2</sup>

Die EU/15-Länder<sup>3</sup> haben das 0,7-Prozent-Ziel im Mai 2005 in Luxemburg mit einem Stufenplan versehen: Danach sollen 0,59 Prozent des BNE im Durchschnitt der EU/15-Länder bis 2010 erreicht werden, bis 2015 dann 0,7 Prozent. Im Vorlauf zum G8-Gipfel in Rostock stellte die Bundesregierung sich für die Europäische Union erneut hinter diese Ziele.<sup>4</sup> Deutschland will 0,51 Prozent seines BNE bis 2010 für die Entwicklungshilfe mobilisieren und 0,7 Prozent bis 2015. Das Entwicklungskomitee (*Deve-*

*lopment Assistance Committee*, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat für die EU/15-Länder hochgerechnet, wie viel an Entwicklungshilfe bis 2010 dafür bereit zu stellen ist. Deutschland, das haben seine Berechnungen ergeben, müsse – im Vergleich zu 2005 – 55 Prozent mehr Mittel bereitstellen. Das Entwicklungskomitee der OECD hat auch darauf hingewiesen, dass es wegen der Schuldenerlasse 2005 zu überdurchschnittlich hohen ODA kommen werde.<sup>5</sup> Weil damit Schuldenerlasse zu Gunsten der Entwicklungsländer schon angerechnet sind, werde es 2006 und 2007 zu niedrigeren ODA-Quoten kommen. Und tatsächlich ist 2006 ein Rückgang der Entwicklungshilfe von 5,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.<sup>6</sup>

## Schuldenerlasse

Nach den Kriterien des DAC ist es zulässig, bilaterale Handelsschulden und entgangene Zinsen auf Entwicklungshilfekredite den öffentlichen Entwicklungsleistungen hinzuzufügen.<sup>7</sup> Diese Praxis wird von zivilgesellschaftlicher Seite scharf kritisiert. Nach dem weltweiten Einsatz der Zivilgesellschaft in den 90er Jahren für die Streichung von ungerechten und untragbar hohen Schulden spielten der Verzicht auf Forderungen gegenüber Entwicklungsländern eine wichtige Rolle für die Höhe der ODA. Man darf darüber spekulieren, ob es der Zivilgesellschaft gelungen wäre, nominale Schuldenerlasse zwischen 90 und 100 Milliarden US Dollar durchzusetzen, wenn sich dadurch den Finanzministern nicht die Möglichkeiten geboten hätte, alte, möglicherweise uneintreibbare Schulden auf die Entwicklungshilfe anzurechnen, statt bare Staatseinnahmen dafür einzusetzen.

2005 hat Deutschland 3,4 Mrd. US-Dollar als Schuldenerlasse gewährt,<sup>8</sup> davon eine Milliarde dem Irak und Nigeria 600 Mio. US Dollar.<sup>9</sup> Die restlichen 1,8 Mrd. US Dollar wurden zugunsten von 27 hoch verschuldeten ärmsten Entwicklungsländern vorgenommen. So nahm die Entwicklungshilfe der Bundesregierung von 2004 auf 2005 von rund 7,5 auf gut zehn Milliarden US-Dollar zu; ein ordentliches Ergebnis sollte man meinen. Abzüglich der 3,4 Mrd. US-Dollar Schuldenerlasse<sup>10</sup> läge das 2005 Ergebnis aber lediglich bei 6,6 Mrd. US Dollar und damit um 900 Mio. niedriger als 2004. Doch auch in diesem Jahr waren schon 884 Mio. Euro<sup>11</sup> Schulden erlassen worden. Mit anderen Worten: Der deutsche Beitrag an direkt nutzbaren Mitteln für die Entwicklung armer Länder erhöhte sich von 2004 auf 2005 nicht. 2006 betrug die deutsche ODA von 10,3 Mrd. US-Dollar bei einem auf 2,7 Mrd. gesunkenen Schuldenerlass. Hier ist also ein Anstieg von ODA ohne Schuldenerlass (*fresh money*) zu verzeichnen.

## Aufgeblähte Entwicklungshilfe

Für die Entwicklungsländer sind sowohl Schuldenerlasse als auch neue Mittel für

- 1 Bundeskanzlerin Merkel in der Bildzeitung am 1.6.2007.
- 2 [http://www.unmillenniumproject.org/reports/index\\_overview.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/index_overview.htm), letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 3 Das sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien.
- 4 So auf einem Treffen mit den Ankerländern, den afrikanischen Entwicklungsländern und den G8 Entwicklungsministern, siehe BMZ: G8 Treffen der Entwicklungsminister, Berlin 26./27.3.2007.
- 5 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 6 <http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 7 <http://www.tdh.de/content/materialien/download/index.htm?action=details&id=222>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 8 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 9 <http://www.oecd.org/dataoecd/42/0/23704506.gif>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 10 <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.
- 11 <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2005/pdf/ep/23/s23abs.pdf>, letzter Zugriff am 3.9.2007.

Entwicklungsinvestitionen von Bedeutung. Sie dürfen nicht gegeneinander aufgerechnet werden. Erlasse von Auslandsschulden befreien die Haushalte und Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer allerdings auch dann von bestimmten Lasten, wenn das betreffende Land gar nicht in der Lage war, Schuldendienste zu leisten und sich somit bei einem Erlass für den Staatshaushalt nicht unmittelbar etwas ändert. In Fällen, in denen Schuldendienste von den Schuldnerländern tatsächlich bar zurück gezahlt wurden, können die von den betreffenden Staaten dafür reservierten Mittel nun anderen Entwicklungszwecken zugute kommen. Unter anderem um die Verwendung dieser Mittel zu steuern, wurden die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSP) eingeführt. Schuldenerlasse stärken die Währung, die Kreditwürdigkeit nimmt zu. Die Haushalts- und Entwicklungsplanung kann von besseren Voraussetzungen ausgehen. Auch unter dem Aspekt der Gerechtigkeit in den Nord-Südbeziehungen sind Schuldenerlasse zu begrüßen, denn der Norden hat viele illegitime Kreditvereinbarungen mit Vertretern eigensüchtiger politischer Eliten und zum eigenen Vorteil getroffen.

Die bisherige Anrechnungspraxis der Schuldenerlasse bewirkt jedoch, dass sie den Entwicklungsländern von ihrer künftigen Entwicklungshilfe abgezogen werden. Damit zahlen sie ihre Schulden also letztlich doch zurück, wenn auch in anderer Form. Jede Publikation über die Entwicklungshilfe erinnert ihre Leser an das Konsenspapier der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey, das von über 160 beteiligten Staaten darunter auch alle OECD-Länder 2002 angenommen wurde: Das Papier empfiehlt, den Schuldenerlass nicht auf die Entwicklungshilfe anzurechnen. Außer Norwegen hält sich bis heute kein Geberland an diese Empfehlung.

Das europäische NRO-Netzwerk CONCORD warnt in seinem Bericht über die europäische Entwicklungshilfe vom April 2007 vor voreiligem Applaus für die EU/15-Länder. Selbst wenn der 2005 in Luxem-

burg akzeptierte Stufenplan erreicht würde (was bei einer Anzahl EU/15-Länder keineswegs gewährleistet ist) besteht die Gefahr der Aushöhlung der Entwicklungshilfe. Österreich, Frankreich, Italien und Deutschland neigen ganz besonders dazu, möglichst viele Haushaltsausgaben der Entwicklungshilfe zuzurechnen. CONCORD fordert unter anderem ein Ende der Anrechnung der Kosten von Flüchtlingen (im ersten Jahr), ein Ende der Anrechnung der Studienplatzkosten von Studenten aus Entwicklungsländern und insbesondere ein Ende der Anrechnung von Schuldenerlassen. Nach CONCORDs Berechnungen liegt der deutsche Beitrag zur Entwicklungshilfe ohne Schuldenerlasse, ohne Studienplatzkosten und ohne die Ausgaben für Flüchtlinge 2006 gerade mal bei 0,23 Prozent des BNE, während das Entwicklungskomitee der OECD von 0,33 Prozent ausgeht.

### Der Haushaltsentwurf 2008 für die Entwicklungszusammenarbeit

Das Bundeskabinett beschloss am 4. Juli 2007 den Entwurf für den Bundeshaushalt

2008, der im Herbst vom Parlament verabschiedet werden soll. Er schlägt dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Vergleich zum Vorjahr fast 668 Mio. Euro mehr zu, insgesamt 5,161 Mrd. Euro. Weitere Mittel sind anderen Ressorts zugeteilt worden. Von den zusätzlichen Mitteln des BMZ sollen knapp 320 Mio. Euro der multilateralen Zusammenarbeit zukommen, größte Einzelzuwächse verzeichnen hier die Weltbank (112,5 Mio. Euro), die UN-Organisationen (114 Mio.) und der Europäische Entwicklungsfonds (83 Mio.). Mit 314,5 Mio. Euro soll die finanzielle Zusammenarbeit aufgestockt werden, die technische um 22,5 Mio. Euro. Die zivilgesellschaftlichen Akteure aus Deutschland sollen nach dem Entwurf knapp 50 Mio. Euro zusätzlich für die Entwicklungsarbeit mit ihren Partnern erhalten. Während die Zuschüsse an die zivilgesellschaftlichen Akteure seit 2004 um gut 22 Prozent zugenommen haben, fallen sie als Anteil an der Gesamtheit des Haushaltsplans des Entwicklungshilfeministeriums von 2004 über elf auf 2008 unter zehn Prozent.

**Tabelle I: Wirkliche und aufgeblähte Hilfe**

Land	aufgeblähte Hilfe 2006 (in Mio. Euro)	wirkliche Hilfe 2006 (in Mio. Euro)	aufgeblähte Hilfe (in Prozent)	wirkliche Hilfe (in Prozent des BNE)
1 Schweden	389	2772	12	0,90
2 Luxemburg	5	227	2	0,87
3 Dänemark	123	1657	7	0,74
4 Niederlande	342	4001	8	0,74
5 Irland	6	789	1	0,53
6 Finnland	16	642	2	0,38
7 Großbritannien	2769	7275	28	0,38
8 Belgien	371	1197	24	0,38
9 Spanien	440	2589	15	0,27
10 Deutschland	2866	5381	35	0,23
11 Frankreich	4177	4147	50	0,23
12 Österreich	706	499	59	0,20
13 Portugal	16	295	5	0,20
14 Griechenland	7	299	2	0,15
15 Italien	1278	1647	44	0,11

Quelle: Berechnungen von Eurodad auf Basis von OECD/Angaben: <http://www.oecd.org/dat/stats/dsonline>



Tabelle II: Die öffentliche Entwicklungshilfe	
Die gesamte Entwicklungshilfe Deutschlands besteht aus	Das waren 2005
dem Haushalt des Entwicklungshilfeministeriums	3.632 Mio. €
Ausgaben für die Entwicklung, die in den Haushalten anderer Ministerien vorgesehen sind.	471 Mio. €
Deutsche EU-Mittel, die für Entwicklungszwecke verwendet werden	1.157 Mio. €
Mitteln der Bundesländer. 2004 machten sie etwa zehn Prozent der gesamten Hilfe aus. Sie bestanden aber ihrerseits zu 90 Prozent aus Aufwendungen, die den Ländern für die Studienplatzkosten von Studenten aus Entwicklungsländern entstehen.	783 Mio. €
dem Schuldenerlass (Schuldenerleichterungen minus Tilgungen)	1.958 Mio. €
Sonstiges (DEG, Asylberater)	110 Mio. €
<b>Summe</b>	<b>8.112 Mio. €</b>

Quelle: Germanwatch, (Hg.): „... denn sie wissen genau, was sie nicht tun“, Bonn 2006

Die Hochrechnung in Tabelle III zeigt die Höhe der zusätzlich notwendigen deutschen ODA an, die erforderlich wären, damit Deutschland die zugesagten ODA-Ziele erreicht. Exakte Zahlen für die Höhe des künftigen Schuldenerlasses (von dem die von den Entwicklungsländern getätigten Tilgungen abzuziehen sein werden) und der ODA-Quellen EU-Haushalt und Bundesländer fehlen gegenwärtig noch oder sind

nicht öffentlich zugänglich. Annahmen wurden daher nach dem Kriterium der Plausibilität gewählt.

In 2006 hatte Deutschland laut OECD 0,36 Prozent seines BNE für ODA aufgewandt – insgesamt 8,247 Mrd. Euro und lag damit über der eigenen Zielsetzung. Wie es in den nächsten Jahren aussieht, ist mit einigen Unsicherheiten behaftet, weil nicht klar

ist, wann und in welcher Höhe weitere Schulden erlassen werden. Doch selbst, wenn alle möglichen Erlasse voll auf die ODA angerechnet werden, müssen unter den in Tabelle III gemachten Annahmen<sup>12</sup> in den Jahren 2008 bis 2010 etwa 7,3 Mrd. Euro zusätzlich aufgebracht werden, will man das Ziel 0,51 Prozent vom BNE für ODA auszugeben bis 2010 stufenweise erreichen. Das scheint keine unmögliche Aufgabe zu sein. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass von 2011 bis 2015 eine weitere Anhebung der ODA auf knapp 18 Mrd. Milliarden Euro erforderlich sein wird, will man das 0,7-Prozent-Ziel in dem Jahr erreichen, in dem die Millennium-Entwicklungsziele verwirklicht sein sollen.

### Innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung

Die Bundesregierung hat bisher die Möglichkeiten, die die Nutzung steuerähnlicher Instrumente wie Flugticketabgabe oder Flugbenzinbesteuerung und verschiedener anderer Vorschläge zur Finanzierung der Entwicklungshilfe bieten, nicht aufgegriffen. Sie werden aber als drittes Standbein der Entwicklungsfinanzierung neben der ODA und dem Schuldenerlass im Koalitionsvertrag ausdrücklich benannt. Die Besteuerung von Währungsgeschäften mit einer Devi-

<sup>12</sup> Wirtschaftswachstum von 2,2 Prozent; Zuwächse des BMZ-Etats – wie von Wiczorck-Zeul vorgegeben – um 750 Mio. Euro jährlich sowie der nicht BMZ-ODA um zwei Prozent jährlich.

Tabelle III: Perspektiven der deutschen Entwicklungshilfe von 2007-2010: Eine Hochrechnung (in Milliarden Euro)				
Jahr	2007	2008	2009	2010
Bruttonationaleinkommen (1)	2398,29	2455,85	2509,88	2565,1
Entwicklungshilfe (ODA) (4)				
0,33 %				
0,37 %	8,87			
0,41 %		10,07		
0,46 %			11,55	
0,51 %				13,08
(möglicherweise enthaltener Schuldenerlass) (2)+(3)	k. A.	(2,0)	(1,0)	(0,5)
EU-Haushalt und Bundesländer (5)	2,0	2,0	2,1	2,1
Einzelplan 23 (ab 2008 einschl. 750 Mio. € mehr pro Jahr)	4,5	5,16	5,91	6,66
<b>Finanzierungslücke</b>	<b>?</b>	<b>-0,91</b>	<b>-2,54</b>	<b>-3,821</b>

(1) BNE-Prognosen: Den Jahren 2007 und 2008 sind BNE-Prognosen des HWWI zugrunde gelegt. Für die für die Jahre 2009 und 2010 wurden jeweils 2,2 Prozent Wirtschaftswachstum angenommen.  
(2) <http://www.oecd.org/dataoecd/42/1/1860346.gif>  
(3) Den Entwicklungsländern kann noch ein Forderungsbestand von 3 bis 3,5 Mrd. Euro erlassen werden ([http://www.bundesfinanzministerium.de/cln\\_06/nn\\_2386/DE/Service/Downloads/Abt\\_VII/Deutscher\\_Schuldenerlass\\_templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_06/nn_2386/DE/Service/Downloads/Abt_VII/Deutscher_Schuldenerlass_templateId=raw.property=publicationFile.pdf)). Im Haushaltsentwurf für 2008 ist ein Erlassvolumen von bis zu zwei Mrd. Euro vorgesehen. Das Erlassvolumen wird daher über die Jahre 2008-2010 verteilt.  
(4) Der Sprung von 0,33 Prozent vom BNE für Entwicklungshilfe in 2006 auf 0,51 Prozent in 2010 wird wohl nicht auf einmal erreicht werden können. Für die Perspektivrechnung wurde daher eine jährliche Steigerungsrate von 0,04 Prozent (gemessen am BNE) ab 2006 aufgeschlagen. Öffentliche Entwicklungshilfe in Höhe des 0,7-Prozent-Zieles im Jahr 2015 entspräche voraussichtlich etwa 17,69 Mrd. Euro  
(5) Annahme: Um jährlich zwei Prozent zunehmend

senumsatzsteuer (Tobin Tax) steht gegenwärtig nicht auf der politischen Tagesordnung. Allerdings zeigen die Zahlen, dass doch erhebliche zusätzliche Beträge erforderlich sein werden, insbesondere nach 2010. Es kann davon ausgegangen werden, dass die gegenwärtige Bundesregierung sich in der Frage der innovativen Instrumente der Entwicklungsfinanzierung nicht herausgefordert fühlt, da die Zusagen bis 2010 wohl für leistbar gehalten werden und spä-

tere Initiativen in der Verantwortung einer anderen Bundesregierung liegen werden.

Die mit den Anrechnungskriterien der Entwicklungshilfe verbundenen Probleme – viele in der Zivilgesellschaft bezeichnen die derzeitige Praxis als Heuchelei – werden dabei von offizieller Seite außer Acht gelassen. Akteure der Zivilgesellschaft tun gut daran, den damit verbundenen Skandal in die Öffentlichkeit zu bringen.

**Peter Lanzet** ist entwicklungspolitischer Referent bei der Inlandsabteilung des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED).

**Verena Vandamme** studiert ökologische Agrarwissenschaften in Witzenhäusen und macht derzeit ein Praktikum beim EED.

**Trends bei der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe in Prozent des Bruttonationaleinkommen (ODA-Quote)<sup>A</sup>**

	1989-90 Durchschnitt <sup>B</sup>	1994-95 Durchschnitt	2001	2002	2003	2004	2005	2006 Schätzung
Australien	0,36	0,34	0,25	0,26	0,25	0,25	0,25	0,30
Belgien	0,46	0,35	0,37	0,43	0,60	0,41	0,53	0,50
Dänemark	0,94	0,99	1,03	0,96	0,84	0,85	0,81	0,80
Deutschland	0,42	0,32	0,27	0,27	0,28	0,28	0,36	0,36
Finnland	0,64	0,31	0,32	0,35	0,35	0,37	0,46	0,39
Frankreich	0,60	0,58	0,31	0,37	0,40	0,41	0,47	0,47
Griechenland			0,17	0,21	0,21	0,16	0,17	0,16
Großbritannien	0,29	0,30	0,32	0,31	0,34	0,36	0,47	0,52
Irland	0,16	0,27	0,33	0,40	0,39	0,39	0,42	0,53
Italien	0,36	0,21	0,15	0,20	0,17	0,15	0,29	0,20
Japan	0,31	0,28	0,23	0,23	0,20	0,19	0,28	0,25
Kanada	0,44	0,40	0,22	0,28	0,24	0,27	0,34	0,30
Luxemburg	0,20	0,38	0,76	0,77	0,81	0,83	0,82	0,89
Neuseeland	0,22	0,23	0,25	0,22	0,23	0,23	0,27	0,27
Niederlande	0,93	0,79	0,82	0,81	0,80	0,73	0,82	0,81
Norwegen	1,11	0,94	0,80	0,89	0,92	0,87	0,94	0,89
Österreich	0,16	0,22	0,34	0,26	0,20	0,23	0,52	0,48
Portugal	0,24	0,29	0,25	0,27	0,22	0,63	0,21	0,21
Schweden	0,93	0,86	0,77	0,84	0,79	0,78	0,94	1,03
Schweiz	0,31	0,35	0,34	0,32	0,39	0,41	0,44	0,39
Spanien	0,17	0,26	0,30	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32
USA	0,18	0,12	0,11	0,13	0,15	0,17	0,22	0,17
<b>Durchschnitt</b>	<b>0,32</b>	<b>0,28</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>	<b>0,25</b>	<b>0,26</b>	<b>0,33</b>	<b>0,3</b>

A: Nettozuwendungen zu derzeitigen Preisen und Wechselkursen.

B: Einschließlich Schuldenerlass aus Nicht-ODA-Forderungen in 1990.

Quelle: OECD, Website Database 2007; <http://www.oecd.org>.

## Einzelplan 23 des Bundeshaushaltes 2005-2008 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) absolute Beträge in Millionen Euro

Haushaltstitel	Ist 2005	Soll 2006	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	2008/2005 in %
<b>I. Staatliche Institutionen in Deutschland</b>						
Bundesministerium Kapitel 2301 + Kapitel 2367	75,0	64,4	57,1	68,7	68,9	-8,1%
Varia Bundesministerium Titelgruppe 06	2,7	5,9	5,9	0,1	0,1	-96,3%
Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit im Inland – Betrieb 685 40, 685 41, 894 40	47,2	97,3	98,3	101,6	101,4	114,8%
Deutscher Entwicklungsdienst – Betrieb 687 40, 896 40	71,3	70,1	70,6	70,7	74,5	4,5%
Sächliche Verwaltungsaufgaben (Evaluierung, Forschungen, Tagungen usw.) 532 02, 532 04, 544 01, 545 01	1,7	2,4	2,0	7,5	4,4	158,8%
Zuschüsse an integrierte Fachkräfte und rückkehrende Fachkräfte 685 08	51,0	50,0	48,5	51,0	51,5	1,0%
Varia Fachkräfte (Leistungen nach Entwicklungshelfergesetz und Aus- und Weiterbildung) 681 02, 686 13	20,8	21,1	20,6	18,0	19,9	-4,3%
<b>Zwischensumme ZS I</b>	<b>269,7</b>	<b>311,2</b>	<b>303,0</b>	<b>317,6</b>	<b>320,7</b>	<b>18,9%</b>
<i>Anteil ZS I an Einzelplan 23 in Prozent</i>	6,7%	7,5%	7,4%	7,1%	6,2%	
<b>II. Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Entwicklungsländern (ohne unter III ausgewiesene Mittel)</b>						
Finanzielle Zusammenarbeit 866 01	983,0	983,6	1.058,2	1.110,7	1.425,2	45,0%
Technische Zusammenarbeit in engeren Sinne 896 03	598,2	630,0	655,1	687,5	710,0	18,7%
Nahrungsmittel,- Not- und Flüchtlingshilfe 687 25 seit 2005 687 20	113,5	88,5	93,5	91,5	91,5	19,4%
Ernährungssicherungsprogramme 687 08 zu 687 20						
Aktionsprogramm 2015 verteilt auf and. Pos.						
Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern 687 03	29,7	29,8	30,4	31,0	31,0	4,4%
Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Entwicklungsländern 866 41, 681 41						
Berufliche Aus- und Fortbildung von Angehörigen von Entwicklungsländern 685 01	85,1	33,8	33,8	35,8	36,0	-57,7%
Wiederaufbauhilfe Seebeben 971 01 (2006-Ist verteilt auf and. Pos.)		150,0	–	120,0	80,0	
<b>Zwischensumme ZS II</b>	<b>1.809,5</b>	<b>1.915,7</b>	<b>1.871,0</b>	<b>2.076,5</b>	<b>2.373,7</b>	<b>31,2%</b>
<i>Anteil ZS II an Einzelplan 23 in Prozent</i>	45,1%	45,9%	45,6%	46,3%	46,0%	
<b>III. Sonstige bilaterale Maßnahmen und Zusammenarbeit mit Mittel- und Osteuropa und der GUS</b>						
Förderung der Entwicklung in Ländern Mittel- und Osteuropas und in der GUS 687 12	11,7		–	–	–	
Beratungshilfen für den Aufbau von Demokratien in Mittel- und Osteuropa und in der GUS (ab 2001 Mittel aus EP 60) 687 88	0,7		–	–	–	
Sonderhilfen( Bulgarien, Rumänien) 866 11						
<b>Zwischensumme ZS III</b>	<b>12,4</b>	–	–	–	–	
<i>Anteil ZS III an Einzelplan 23 in Prozent</i>	0,3%	–	–	–	–	
<b>IV. Förderung zivilgesellschaftlicher deutscher Akteure</b>						
Entwicklungspolitische Bildung 684 01	10,4	10,0	10,5	11,0	11,0	5,8%
Entwicklungspolitischer Freiwilligendienst 687 14	–	–	–	–	25,0	
Politische Stiftungen 687 04	181,2	184,0	184,8	189,0	199,0	9,8%
Ziviler Friedensdienst 687 02	14,5	14,5	14,6	17,0	19,0	31,0%
Private deutsche Träger 687 06	31,1	29,0	30,8	31,0	32,9	2,9%
Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft 687 11	38,0	38,0	38,0	41,0	42,0	10,5%
Kirchen 896 04	162,1	164,1	169,6	168,1	178,0	9,8%
<b>Zwischensumme ZS IV</b>	<b>437,3</b>	<b>439,6</b>	<b>448,3</b>	<b>457,1</b>	<b>506,0</b>	<b>15,7%</b>
<i>Anteil ZS IV an Einzelplan 23 in Prozent</i>	10,9%	10,5%	10,9%	10,2%	9,8%	
<b>V. Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (ohne IWF, Weltbank und Regionalbanken)</b>						
Europäischer Entwicklungsfonds 896 02	617,0	645,7	623,7	700,0	783,0	26,9%
VN-Organisationen 687 01	212,4	172,4	177,4	199,3	313,3	47,5%
Internationale Ernährungssicherung 687 23, 836 07, 687 38	46,9	54,0	54,0	49,9	60,3	28,6%
Multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz 896 09	83,6	76,8	74,1	96,3	88,0	5,3%
<b>Zwischensumme ZS V</b>	<b>959,9</b>	<b>948,9</b>	<b>929,2</b>	<b>1.044,6</b>	<b>1.244,6</b>	<b>29,7%</b>
<i>Anteil ZS V an Einzelplan 23 in Prozent</i>	23,9%	22,7%	22,7%	23,2%	24,1%	
<b>VI. IWF, Weltbank und Regionalbanken</b>						
IWF/ Weltbank 836 02	375,6	393,0	386,9	452,1	564,6	50,3%
Regionalbanken 836 03, 836 04, 836 05, 836 08	148,8	167,2	163,8	145,5	151,5	1,8%
<b>Zwischensumme ZS VI</b>	<b>524,4</b>	<b>560,2</b>	<b>550,7</b>	<b>597,6</b>	<b>716,1</b>	<b>36,6%</b>
<i>Anteil ZS VI an Einzelplan 23 in Prozent</i>	13,1%	13,4%	13,4%	13,3%	13,9%	
nicht erfasst						
<b>Summe Einzelplan 23</b>	<b>4.013,2</b>	<b>4.175,6</b>	<b>4.102,2</b>	<b>4.493,4</b>	<b>5.161,1</b>	<b>28,6%</b>
<b>Anteil Einzelplan 23 am Bundeshaushalt</b>	1,6%	1,6%	1,6%	1,7%	1,8%	
Bundeshaushalt	254.300,0	261.700,0	261.600,0	270.500,0	283.200,0	

Quellen: Social Watch Report 2006, BT-Drucksache 16/750 (Einzelplan 23) und 16/1319 (Beschlussempfehlungen Haushaltsausschuss), Entwurf zum Bundeshaushalt 2008

# Grundsicherung – ein wichtiges Element sozialer Sicherungssysteme

MECHTHILD SCHIRMER

**Gegen Ende der 90er Jahre gab es weltweit 165 Länder, die über ein mehr oder weniger gut ausgebautes formelles soziales Sicherungssystem verfügten. Diese Sozialversicherungssysteme erfassen in der Regel nur für die im formellen Bereich Beschäftigten. In den Ländern des Südens arbeitet jedoch die große Mehrheit der „working poor“ im informellen Sektor. Welche Pflichten Staaten zur sozialen Sicherung ihrer Bürger – insbesondere unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten – haben und wie diese ausgestaltet werden können, beleuchtet der folgende Beitrag.**

Bereits 1995 hat der Weltsozialgipfel in Kopenhagen hervorgehoben, dass der Aufbau und die Erweiterung der sozialen Sicherheit unverzichtbarer Bestandteil der Armutsbekämpfung sein muss. Entsprechend hat er in seiner politischen Erklärung die staatliche Verpflichtung formuliert, „Politiken auszuarbeiten und umzusetzen, die sicherstellen, dass alle Menschen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft, während der Kindererziehung, bei Verwitwung, bei Invalidität und im Alter einen angemessenen wirtschaftlichen und sozialen Schutz genießen“. Hier werden jene Aufgaben einer „klassischen“ staatlichen Sozialpolitik aufgeführt, die vor allem auf eine Absicherung von Lebensstandards gegenüber möglichen Lebensrisiken abzielen und meistens über Sozialversicherungssysteme geregelt werden.

Voll ausgebaute Systeme, die eine Mehrzahl der wichtigen Zweige der sozialen Sicherung umfassen (Renten- und Pflegeversicherung, Hinterbliebenen-, Berufs- und Erwerbsunfähigkeits- sowie Berufsunfallversicherung, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, Mutterschafts- und Familienhilfe) gibt es nur in den OECD-Ländern, einigen MOE-Transformationsländern sowie wenigen lateinamerikanischen und arabischen Ländern. Die Renten-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung ist die am weitesten verbreitete Form; sie besteht in 158 Ländern entweder als Sozialversicherung oder als Vorsorgefonds. Unfallrisiken am Arbeitsplatz sind in 159 Ländern abgesichert, kurzfristige Risiken wie Mutterschaft und Krankheit in 105 Ländern entweder im Rahmen der Sozialversicherung oder durch Arbeitgeberverpflichtungen. Schutz bei Arbeitslosigkeit besteht nur in 63 Ländern.<sup>1</sup>

## Sozialversicherungssysteme nur für formell Beschäftigte

Diese Sozialversicherungssysteme gelten allerdings in der Regel nur für die im formellen Bereich Beschäftigten. In den Ländern des Südens arbeitet jedoch die große Mehrheit der „working poor“, der arbeitenden Armen, im informellen Sektor. In Afrika südlich der Sahara können beispielsweise 80 Prozent, in Asien etwa 65 Prozent der außerhalb des Agrarbereich Beschäftigten zu den „working poor“ gerechnet werden. Neben der Landbevölkerung, innerhalb derer auch viele Beschäftigte im informellen Sektor tätig sind (vor allem landlose Bauern und Landarbeiter), sind sie – und damit die Mehrheit der Bevölkerung - von jeglichen Systemen sozialer Sicherung ausgeschlossen. Nach Angaben der ILO hat nur etwa 20 Prozent der Weltbevölkerung angemessenen Zugang, mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung keinerlei Zugang zu einer wie auch immer gearteten Absicherung ihrer Lebensumstände. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten gehört es jedoch zu den staatlichen Pflichten, den Zugang zu sozialer Sicherheit zu gewährleisten und Sicherheitsnetze für Notfälle bereitzustellen.

Staatliche Sozialpolitik hat die Folgen von Lebensrisiken zu begrenzen (Sicherungsfunktion) und die Lebenssituation sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbessern (Ausgleichsfunktion). Mit Blick auf die wachsende Zahl der in extremer Armut Lebenden muss sie außerdem auf Existenzsicherung abzielen und Grundbedürfnisse abdecken (Grundsicherung). Im Zentrum des Menschenrechtsansatzes steht die Idee des Schutzes und der Verteidigung der Menschenwürde. Die Verteidigung der Würde der Menschen in extre-

mer Armut erfordert einen engagierten Einsatz aller verfügbaren staatlichen Stellen und Finanzen, um die Situation besonders betroffener Menschen zu verbessern. Zielgruppen sind hierbei nicht mehr nur diejenigen, die aus individuellen Gründen nicht oder nur begrenzt selbsthilfefähig sind, wie Menschen mit Behinderungen, alte oder kranke Menschen – darunter insbesondere Aids-Betroffene und ihre Familien. In wachsendem Maße kommen auch Personengruppen dazu, die zwar zur Selbsthilfe fähig wären, aber aus strukturellen Gründen ihren Lebensunterhalt nicht selbst erwirtschaften können. Sie haben beispielsweise keinen Zugang zum Arbeitsmarkt oder keinen ausreichenden Zugang zu sonstigen produktiven Ressourcen wie Land, Wasser oder Saatgut. Eine Grundsicherung kann beileibe nicht die einzige Antwort auf ihre Situation sein – ist aber doch ein wesentlicher Aspekt. Gerade wenn die Betroffenen nicht auf lange Sicht ohne ausreichendes Einkommen bleiben sollen, werden etwa arbeitsmarktpolitische Ansätze, Änderungen in der Handelspolitik oder Landreformen zunehmend wichtiger.

## Sichern, ausgleichen, Grundbedürfnisse abdecken

Mit „sozialer Grundsicherung“ werden sehr unterschiedliche Sicherungsansätze verbunden.<sup>2</sup> Hier werden darunter staatliche Transfersysteme für Sach- oder Geldleistungen verstanden, die zur Bekämpfung von Armut längerfristig an Individuen oder Haushalte gehen, ohne an vorausgehende Beitragszahlungen gebunden zu sein. Es gibt sie bisher vor allem in Form von (nicht-beitragsbasierten) Altersrenten, Sozialhilfe für Familien und andere Haushalte, konditionierte (an Arbeit, Bildungsbeteiligung oder gesundheitliche Vorsorge gekoppelte) Transferleistungen sowie als Hilfen zur Ver-

1 BMZ, Positionspapier „Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern.“

2 Siehe dazu auch den Beitrag zur Grundsicherungsdebatte in Deutschland von Thomas Poreski und Manuel Emmler.

sorgung mit Grundbedarfsgütern. Grund-sicherungssysteme ersetzen keine anderen Investitionen in öffentliche Güter (Infrastruktur, Bildung, Administration, Verkehr ...) sondern sie ergänzen sie. Vor dem Hintergrund der Menschenrechte gehören sie in erster Linie zum Aufgabenbereich von Staaten („Gewährleistungspflichten“). Menschenrechtlich gesehen, gibt es keine grundsätzliche Festlegung auf ein bestimmtes Sicherungssystem, wohl aber eine Reihe von Kriterien, denen die Sicherungsformen genügen müssen.

Eine 2006 veröffentlichte Studie „Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft“<sup>3</sup> stellt fest: „Grundsicherung spielt in unterschiedlichen Partnerländern eine sehr unterschiedliche Rolle. Verallgemeinernd lässt sich sagen, dass die meisten Schwellenländer und Transformationsländer über mehr oder weniger ausdifferenzierte Grundsicherungssysteme verfügen, während die meisten der am wenigsten entwickelten Länder keine oder schwächer entwickelte Systeme haben. (...) Der unbefriedigte Bedarf für Grundsicherung ist am größten in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. (...) Während Schwellenländer wie Brasilien, Mexiko und Südafrika ihre bereits bestehenden Grundsicherungssysteme auch ohne Entwicklungszusammenarbeit zügig ausbauen, ist das für die meisten afrikanischen Länder nur mit Unterstützung der Entwicklungszusammenarbeit möglich.“

### Soziale Grundsicherung bezahlbar

Die gleiche Studie hält an anderer Stelle fest: „Im Bereich der Menschenrechte verweisen die 1948 und 1966 kodifizierten sozialen Menschenrechte auf Aspekte von Grundsicherung, insbesondere die Artikel 9 und 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die ein Recht auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard formulieren. In den Organen der UN gibt es einen Konsens aller Länder, dass hieraus ein Recht auf Sozialhilfe ableitbar ist. Trotzdem führt die Idee sozialer Grundsicherung – wie die Idee sozialer Sicherheit generell –

ein Schattendasein im Menschenrechtsdiskurs.“<sup>4</sup> Alle Rechte des Paktes sind allerdings an die Verfügbarkeit von Ressourcen gebunden (Art. 2). Die Staaten müssen allerdings nachweisen, dass sie das Maximum der verfügbaren Ressourcen zur Umsetzung dieser Rechte mobilisieren und einsetzen. Erste Hochrechnungen ergeben zudem, dass Grundsicherungsprogramme aller Voraussicht nach nicht unbezahlbar sind und im Rahmen verfügbarer Ressourcen umgesetzt werden können: In Niedrigeinkommensländern müssten volkswirtschaftlich etwa ein bis drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf landesweite Grundsicherungsprogramme aufgewendet werden. Die landesweite Ausdehnung des weiter unten genannten Sozialtransfer-Programmes in Sambia etwa würde 0,5 Prozent des BIP kosten.

Die Vorgaben der genannten Menschenrechtsinstrumente müssen soweit wie möglich für einen Aufbau von Grundsicherungssystemen genutzt werden. Der vorgesehene Allgemeine Kommentar des (UN-) Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Auslegung und Umsetzung von Artikel 9 des WSK-Paktes wird hierfür hoffentlich weitere Voraussetzungen schaffen.

### Menschenrechtliche Vorgaben

Grundsätzlich haben die Staaten alles zu unterlassen, das die Wahrnehmung der Menschenrechte behindern oder beeinträchtigen könnte. Sie müssen die Menschen vor Rechtsverletzungen durch Dritte schützen und sicherstellen, dass bestimmte Personengruppen nicht diskriminiert werden. Zudem müssen sie über angemessene Maßnahmen sicherstellen, dass die volle Realisierung der Rechte – gegebenenfalls auch durch Unterstützung durch Dritte (etwa im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit) – gewährleistet ist.

Für die letztgenannten „Leistungspflichten“ gilt das Prinzip der „*progressive realisation*“, wonach nicht alle Ansprüche sofort, sondern nach und nach erfüllt werden müssen.

Das Prinzip ist – wie bereits erwähnt – nicht beliebig. Es fordert von Unterzeichnerländern

- konkrete und gezielte Umsetzungsschritte auf verschiedenen Ebenen (etwa legislativ oder administrativ),
- den Einsatz der verfügbaren Ressourcen in angemessenem Umfang (wobei Unfähigkeit von Unwilligkeit einer Regierung unterschieden wird) sowie ein
- kompetentes Monitoring, weil spezifische Indikatoren und Benchmarks wichtig sind, um das entsprechende Recht konkret auszugestalten.

### Grundsicherung als Beitrag zur Armutsbekämpfung

Zu den menschenrechtlichen Kriterien, denen Grundsicherungsansätze standhalten müssen, gehören unter anderem eine gesetzliche Grundlage (inklusive Rechtswege zur Einklagbarkeit); Transparenz; Berechenbarkeit und Verlässlichkeit; Nichtdiskriminierung. Strittig auch unter Menschenrechtsgesichtspunkten ist allerdings ob der Bezug von Grundsicherungsleistungen an Bedingungen geknüpft werden darf, die über den Aspekt der „Bedürftigkeit“ hinausgehen. So fördert die Weltbank zum Beispiel Programme mit direkten Einkommenstransfers für besonders arme Haushalte / Personen, die an den Nachweis einer regelmäßigen Teilnahme von Kindern an Gesundheitsmaßnahmen und am Schulunterricht gebunden sind. Dieser Ansatz ist eng mit dem in Deutschland angewandten Grundsatz „Fördern und Fordern“ verwandt.

In immer mehr Ländern wurden in den vergangenen Jahren Initiativen und Pilotprojekte mit sozialen Einkommenstransfers – vor allem in Form von Einkommenstransfers –

3 Lutz Leisering, Petra Buhr, Ute Traiser-Diop, „Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Monetäre Mindestsicherungssysteme in den Ländern des Südens und des Nordens. Weltweiter Survey und theoretische Verortung.“, Bielefeld 2006, S. 247.

4 Ebenda, S. 256.

zugunsten der Ärmsten der Armen entwickelt. Sofern sie menschenrechtlichen Kriterien genügen, können sie als Vorläufer von beziehungsweise Einstieg in Grundversicherungssysteme angesehen werden. Ihr möglicher Beitrag zur Armutsbekämpfung wird in der Fachliteratur als erfolgreich eingeschätzt. So habe sich beispielsweise ein Pilotvorhaben der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit in Sambia, über das die ärmsten zehn Prozent der

Bevölkerung eines Distriktes mit Sozialtransfers unterstützt wurden, die Nahrungsmittelversorgung und den Schulbesuch verbessert, Krankheitsraten gesenkt sowie Investitionen in einkommensschaffende Maßnahmen gefördert.

#### Diskurs weltweit im Gang

Während der fachliche und politische Diskurs über „Einkommenstransfers“ in der

Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland erst beginnt, ist er andernorts schon deutlich weiter entwickelt (siehe Kasten). Kontroversen bestehen bezüglich der Zielgruppen-Genauigkeit („targeting“), der Bedarfsprüfung im Unterschied zu „universellen Leistungen und im Hinblick auf Auflagen („Konditionalität“). Während mit Verhaltensbedingungen verbundene Leistungen teilweise als bevormundend abgelehnt werden, werden universelle Leistungen wiederum

## Soziale Direkttransfers: Ein neuer Standard für Good Governance?

ROLF KÜNNEMANN

Soziale Direkttransfers – staatliche Geldzahlungen an Personen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung eines angemessenen Lebensstandards – wurden bislang als Errungenschaft und Privileg von Hocheinkommensländern angesehen. In den neunziger Jahren hatten zunächst Mexiko und Brasilien mit flächendeckenden staatlichen Direkttransfers begonnen. Ähnliche Programme wurden in weiteren lateinamerikanischen Ländern aufgelegt. In Südafrika wurde eine universelle Staatsrente eingeführt, und seit dem Jahr 2000 verlangt ein Großteil der dortigen Zivilgesellschaft ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle. Der neue Trend machte bei den Mitteleinkommensländern nicht halt, sondern hat kürzlich auch die Niedrigeinkommensländer Afrikas erreicht – zumindest in der Form von Pilotprojekten.

Neuerdings werden soziale Direkttransfers gelegentlich als neue Zauberformel der Entwicklungszusammenarbeit gehandelt: Es gibt eine rasch anwachsende Literatur zu diesem Thema (etwa auf der „Social Protection“-Website der Weltbank, <http://www.worldbank.org/sp>). Die meisten Auswertungen kommen zu sehr positiven Ergebnissen: Direkttransfers bewahren die Konsumsouveränität und können die lokale Produktion fördern. Wenn auf den lokalen Märkten genug Nahrung angeboten wird – oder bei kaufkräftiger Nachfrage angeboten würde – ist der verlässliche Transfer von Geld an Menschen, die von Hunger und Unterernährung bedroht sind, sehr wirksam. Denn ein Großteil der unter extremer Armut leidenden Menschen kann von den Selbsthilfeangeboten der EZ keinen Gebrauch machen, weil ihnen die Zeit oder die Kraft dazu fehlen: Selbst bei denjenigen, die nicht zu schwach zum produktiven Arbeiten sind, ist der Anteil der Arbeitskraft, der nach der Versorgung von Kindern, Alten und Kranken innerhalb der Familien für die Außenarbeit übrig bleibt, oft nur gering. Teile der Transfers werden erfahrungsgemäß nicht konsumiert, sondern investiert. Oder sie dienen umgekehrt dazu, den sonst anstehenden Notverkauf von Kleintieren oder Saatgut zu vermeiden.

Der Boom der sozialen Direkttransfers in Mittel- und Niedrigeinkommensländern wird in der deutschen entwicklungspolitischen Zivilgesellschaft noch nicht so richtig wahrgenommen. Dies entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da es vor allem das von der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit geförderte Pilot-Projekt in Kalomo (Sambia) war, das den Trend nach Afrika gebracht hat.

Um zivilgesellschaftliche Sachkompetenz zu entwickeln und auch in Deutschland eine entsprechende Debatte zu fördern, hat sich im Dezember 2006 der Arbeitskreis „Soziale Direkttransfers“ zusammengefunden. Ihm gehören der Evangelische Entwicklungsdienst, Brot für die Welt, FIAN und medico an. Der Arbeitskreis geht mit menschenrechtlichem Instrumentarium an die Analyse dieser Programme heran. Soziale Direkttransfers werden dabei auch im Kontext anderer Formen sozialer Sicherung gesehen.

Zündstoff für die Debatte ist reichlich vorhanden: Die Konfliktlinien laufen vor allem entlang der Themen „universell oder bedürfnisgeprüft“ und „konditioniert oder nicht“. Soziale Direkttransfers stoßen teilweise auf Skepsis: Stellen sie nicht einen Rückschritt dar, der die Idee der Selbsthilfe zugunsten karitativer Konzepte aufgibt? Außerdem wurden Direkttransfers in Lateinamerika zum Teil auch offiziell als Kompensationsprogramme für die Verlierer neoliberaler Handels- und Wirtschaftspolitik ausgegeben, ohne dass damit politische Konsequenzen in Bezug auf die Rahmenbedingungen verbunden gewesen wären. Die Weltbank propagiert weltweit „konditionierte“ Direkttransfers, die an bestimmte Gegenleistungen der Empfänger geknüpft sind. Diese Konditionierung wird von verschiedenen Seiten abgelehnt.

Rolf Künnemann leitet das Ressort Menschenrechte im internationalen Sekretariat des *Foodfirst Information & Action Network*, FIAN

kritisiert, weil ihnen die aktivierende Komponente fehle oder die Befriedigung von Grundbedürfnissen von anderen Problemfeldern ablenke. In manchen Ländern des Südens – so zum Beispiel in Brasilien – wird auch befürchtet, dass sich Staaten durch die Zahlung von Grundsicherungsbeträgen von notwendigen Veränderungen in anderen Sektoren freikaufen, beispielsweise einer Umverteilung von extrem ungleich verteiltem Reichtum oder Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land. Diese Konfliktlinien sind nicht neu. Sie begleiten Sozialpolitik von Anfang an und weisen auf die ihnen zu Grunde liegenden Fragen nach der Verteilung gesellschaftlichen Wohlstands.

Bezogen auf Entwicklungs- und Transformationsländer, gilt es genauer zu untersuchen, welche sozialpolitischen Ansätze tatsächlich auch menschliche Entwicklung fördern können, wie sich in den verschiedenen Regionen vorhandene Initiativen in Richtung Grundsicherung hier einordnen lassen, und wie sie unterstützt werden können.

Das Spektrum reicht von den bereits oben erwähnten kleinen Geldbeträgen für besonders arme Aids-betroffene Haushalte in einem Teil Sambias über Förderprogramme für arme Familien in Brasilien (die, in den letzten Jahren bereits deutlich ausgebaut, schrittweise zu einem universellen Grund-

einkommen ausgeweitet werden sollen) bis zu einer breiten zivilgesellschaftlichen Koalition für ein bedingungsloses Grundeinkommen und die Vorbereitung eines entsprechenden Pilotprojektes in Namibia. Die Diskussion ist keineswegs abgeschlossen. Gestützt auf die menschenrechtliche Grundlage werden weiterhin Anknüpfungspunkte gesucht, um Grundsicherungssysteme als Ansatz zur Armutsbekämpfung zu entwickeln oder auszubauen.

**Mechthild Schirmer** ist Referentin für Advocacy in der Abteilung Politik und Kampagnen bei Brot für die Welt.

# Soziale Sicherung in Entwicklungsländern – die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

ROSALIE STOLZ

Seit dem Weltbank Bericht „*Attacking Poverty*“ von 2000/2001 gilt auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Förderung sozialer Sicherheit als ein Element der Armutsbekämpfung.<sup>1,2</sup> Die Förderung sozialer Sicherheit wurde zu einem der zehn Ansatzpunkte der Bundesregierung zur Erfüllung des Aktionsplans 2015. Darunter fällt neben der Förderung sozialer Grunddienste auch die Etablierung breitenwirksamer und zielgruppenspezifischer Sicherungssysteme.<sup>3</sup> Im Folgenden werden die grundlegenden Konzepte und Modelle sozialer Sicherung erläutert, die relevante Herausforderungen für so genannte Entwicklungsländer darstellen. Anschließend werden Tendenzen in der deutschen Entwicklungspolitik im Bereich sozialer Sicherungssysteme aufgezeigt.

Die verschiedenen Sicherungssysteme werden generell in vier Kategorien zusammengefasst:

- Sicherungssysteme auf der Basis von Solidargemeinschaften wie Verwandtschaftsgruppen oder Nachbarschaftshilfe,
- Sicherungssysteme auf der Basis von kooperativen Systemen wie Vereine, Berufsverbände, religiöse Vereinigungen,
- private Versicherungssysteme wie Lebens- und Krankenversicherungen, Renten, Sachversicherungen und
- staatliche Sozialsysteme.

## Versicherungs- und Finanzierungsmodelle

Im Bereich der Erwerbs- und Einkommenssicherheit sind Arbeitslosenversicherung und zielgruppenspezifische Beschäftigungsprogramme üblich, sowie landwirtschaftliche Versicherungen, Gruppenversicherungen (unter die auch die *Self Employed Women's Association*, SEWA, fällt) und Spar- und Kreditfonds – wie etwa die Kleinkredite der *Grameen Bank* in Bangladesch.<sup>4</sup> Unter die landwirtschaftlichen Versicherungen fallen auch Ernteausfallversicherungen, wie sie etwa in Indien und Bangladesch betrieben werden. Damit diese Versicherungen für Kleinbauern zugänglich sind, müssen sie von staatlicher Seite aus in der Regel subventioniert werden.<sup>5</sup>

Die Tendenz bei Krankenversicherungen geht zur Vernetzung von verschiedenen Anbietern und Ebenen, dabei greifen (abgesehen von *cash-transfers*) vor allem vier Modelle:

Ein Modell, das die Vorteile von informalen und semi-formalen Sicherungssystemen mit den Vorteilen von privaten oder öffentlichen Versicherungsanbietern verknüpfen soll, ist das „*partner-agent*“-Modell. Hierbei wird eine NRO oder Selbsthilfeorganisation vorgeschaltet, welche die Bedürfnisse und Eigenheiten der Zielgruppe kennt, um die Konzeption eines Versicherungspakets effizient zu gestalten und die Zielgruppe anzuwerben. Der öffentliche oder private Anbieter ist zuständig für den administrativen und Finanzmarktteil.

Häufig genutzt wird auch das umstrittene *Public-Private-Partnership* Modell (PPP), das eine institutionalisierte Beziehung zwischen Staat und privaten oder *non-profit* Sektor darstellt (siehe unten).

Ebenfalls auf den Bereich Krankenversicherung beschränkt sind sogenannte *Centres of Health Insurance Competence* (CHIC). Diese Kompetenzzentren sind Netzwerke von kleinen öffentlichen und privaten Versicherungsanbietern, die gemeinsam Versicherungsprodukte und Qualitätsstandards entwickeln, Weiterbildung anbieten und die Mitglieder politisch vertreten.

Das vierte Modell sind die auf Gegenseitigkeit basierenden Krankenversicherungen, die „*mutuelles de santes*“. Sie beruhen auf Gegenseitigkeit, und im Falle eines Krankenhausaufenthaltes eines ihrer Mitglieder tragen alle die Kosten mit. Bei kleineren Gesundheitsleistungen muss die betroffene Familie selbst aufkommen. Die von der Gemeinschaft entrichteten Zahlungen sind zwar nicht kostendeckend, aber für das Krankenhaus offensichtlich dennoch profitabel, wie eine Untersuchung aus dem Senegal zeigt.<sup>6</sup> Ein Ziel dieser auf Gegenseitig-

keit basierenden Krankenversicherungen kann es auch sein, bestimmte Bevölkerungsgruppen zu motivieren, mit dem Krankenhausbesuch im Ernstfall nicht zu zögern.

In so genannten Entwicklungsländern gibt es im Wesentlichen fünf Finanzquellen zur sozialen Sicherung: Steuermittel, Sozialversicherungsbeiträge, die kollektive Mittelaufwendung sozialer Gruppen oder die individuelle Bezahlung von Gesundheits- oder Versicherungsleistungen sowie internationale Geldgeber. Für die Wirtschaftlichkeit einer Versicherung sind zwei Variablen von großer Bedeutung: Risikomischung und Finanzierungsgerechtigkeit. Eine bessere Risikomischung lässt sich durch höhere Mitgliederzahlen erreichen, besonders bei Heterogenität der Gruppe. Kleinsterversicherungen stoßen hier leicht an ihre Grenzen, da ihre Mitgliederzahlen meist gering sind und die Mitgliedschaft freiwillig ist. Eine Folge kann die Häufung von Mitgliedern mit höherem Erkrankungsrisiko sein.<sup>7</sup> Eine Lösung könnten Kriterien und Maßnahmen sein, die solche Schieflagen verhindern helfen, zum Beispiel ein Bonus bei Nichtinanspruchnahme von Leistungen oder die Einrichtung von Wartezeiten bis zur Inanspruchnahmemöglichkeit.<sup>8</sup> Zuzahlungen –

1 GTZ, BMZ, (Hg.): „*Linking up social protection systems in developing countries.*“, Eschborn, 2005.

2 BMZ (Hg.): „Förderung sozialer Sicherheit und sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern.“; Bonn, 2002 sowie Gsänger, Hans: „Förderung der sozialen Sicherheit. Ein strategisches Feld der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung des globalen Armutshalberungszieles?“ in: „*Neues Jahrbuch dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern.*“; (Hg.) Betz, J., Hein, W.; Opladen, 2004.

3 Zum Thema Grundsicherung beachten Sie bitte den Beitrag von Mechthild Schirmer „Grundsicherung – ein wichtiges Element sozialer Sicherungssysteme“.

4 Eine aus dem 1976 von Muhammad Yunus, Nobelpreisträger 2006, begonnene „*Grameen Bank Project*“ 1983 hervorgegangene unabhängige Bank, die Kleinkredite an ärmere Bevölkerungsgruppen und insbesondere Frauen vergibt.

5 BMZ, 2002.

6 Jütting, Johannes P. „Soziale Sicherung in Entwicklungsländern.“ in „*Neues Jahrbuch dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern.*“ (Hg.) Betz, J., Hein, W.; Opladen, 2004.

7 GTZ, BMZ, 2005.



wie etwa bei den „*mutuelles de santes*“ – sind nicht mit der Finanzierungsgerechtigkeit vereinbar. So sollten Gebühren und Nutzung von Gesundheits- oder anderen Versicherungsleistungen getrennt werden. Die Umsetzung dieses Ziels ist jedoch flächendeckend schwer zu erreichen.<sup>9</sup>

Ein Pflichtversicherungsmodell, bei dem die Beiträge einkommensabhängig gestaffelt werden, kann zwar als sozial gerecht bezeichnet werden, erweist sich aber in Ländern mit großem informellen Sektor als unzureichende Absicherung für einen Großteil der Bevölkerung. Ein Diskussionspapier von GTZ und BMZ benennt das steuerfinanzierte Versicherungsmodell als das erfolgversprechendste Modell in Bezug auf Finanzierungsgerechtigkeit, Deckungskraft und Risikomischung.<sup>10</sup>

### Herausforderungen in Entwicklungsländern

Die Anforderungen an breitenwirksame und tragfähige soziale Sicherungssysteme sind sehr komplex; sie betreffen unter anderem den informellen Sektor, die Vereinbarkeit mit „traditionellen“ und semi-formalen Systemen, kulturell geprägten Wertvorstellungen und die gender-sensitive Implementierung und Konzeptionalisierung. Das BMZ zählt die „Sicherheit vor Gewalt und Menschenrechtsverletzungen, Durchsetzung von Kernarbeitsnormen, die Erwerbs- und Einkommenssicherheit, die gesundheitliche Sicherheit, den sozialen Schutz von Frauen und Kindern, die Alterssicherung, die Unterstützung für besonders hilfsbedürftige Gruppen durch Sozialhilfe und die Sicherheit der Armen bei Naturkatastrophen“ zu den zu stärkenden Bereichen.<sup>11</sup>

Während in den so genannten Industrieländern das staatliche Versicherungssystem von zentraler Bedeutung ist, sind in den meisten sogenannten Entwicklungsländern Solidargemeinschaften der Dreh- und Angelpunkt der sozialen Sicherheit.<sup>12</sup> Unschlagbarer Vorteil solcher haushaltsbasierter Systeme sind die gegenseitige Kenntnis und das gegenseitige Vertrauen der Mit-

glieder. Die Mitglieder sind meist eng miteinander verbunden durch Verwandtschaft, Koresidenz oder Nachbarschaft. Diese auf Reziprozität basierenden Netzwerke sind in Bezug auf Informationstransfer, gemeinsame Koordination von Tätigkeiten und Risikominimierungsstrategien sehr effizient. Ausreichend jedoch können diese Systeme bei Epidemien, Naturkatastrophen oder unter Kriegsbedingungen nicht greifen.<sup>13</sup>

Die Wirksamkeit und Bedeutung dieser meist als „traditionell“ bezeichneten Solidarsysteme sollte aber nicht unterschätzt oder untergraben werden. Darauf weist auch das BMZ hin: „Solidargemeinschaften tragen in vielen Entwicklungsländern die Hauptlast der sozialen Absicherung. Es ist wichtig, ihre Wirkungsweise und Ausdehnung sowie ihre Mechanismen der Solidarität und Kontrolle zu verstehen, um diese Solidargemeinschaften nicht durch unangemessene Förderansätze zu behindern oder zu zerstören.“<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang wird auch der Terminus „Sozialkapital“ verwendet.<sup>15</sup> Zwischen diesem und der Wirtschaftskraft eines Landes wird eine Verbindung vermutet: Erhöhtes Sozialkapital führt zu größerer Wirtschaftskraft.<sup>16</sup>

Jedoch sollte auch hier die Gender-Perspektive nicht außer Acht gelassen werden, denn gerade in haushaltsbasierten Systemen entscheidet der gesellschaftliche Status von Frauen über ihre Zugangsmöglichkeiten. Generell ist die Position der Frau hier eher die einer Leistungserbringerin als die einer Nutznießerin; einer Leistungsträgerin, die dennoch selber in ihrem Zugang zu Schutzressourcen vom Ehepartner und der Verwandtschaftsgruppe abhängig ist.<sup>17</sup> Insbesondere Mädchen werden schon früh in die familiäre Verantwortung genommen, da ihnen die Aufgabe, die Eltern im Alter zu pflegen, zugedacht ist. Überdies ist der Status von Witwen und geschiedenen Frauen sehr kritisch, da das bisherige Unterstützersystem in diesem Falle wegbriecht. Auch Long weist auf die meist durchgängig positive und gender-neutrale Bewertung (Konnotation) von sozialen Netzwerken hin, die Asymmetrien – besonders

in Gender-Beziehungen – und Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen ausblendet.<sup>18</sup> Eine weitere sich abzeichnende Tendenz ist die zunehmende Abnahme dieser traditionellen Systeme in Folge von Verstädterung und Industrialisierung.

Kooperative Versicherungssysteme, auch Selbsthilfesysteme oder semi-formale Systeme genannt, umfassen unter anderem religiöse Vereinigungen,<sup>19</sup> Verbände, Berufsgenossenschaften. Sie spielen besonders für Frauen eine große Rolle, da die Zugangskriterien nicht über Verwandtschaft definiert werden.<sup>20</sup> Diese freiwilligen Vereinigungen sind durch kleine bis mittlere Größe und durch einen meist gemeinsamen gesellschaftlichen Hintergrund der Mitglieder charakterisiert.<sup>21</sup> Die Vorteile der kooperativen Selbsthilfesysteme sind die Nähe zu und das Wissen über die Bedürfnisse der Zielgruppe, darüber hinaus ist ein Vertrauensverhältnis gegeben. Die Nachteile sind fehlende Expertise, mangelnde Risikoverteilung, geringer oder kein Zugang zum Markt und geringe politische Rückendeckung.<sup>22</sup> Eine wichtige Rolle

8 Loewe, Markus: „Downscaling, upgrading or linking? Ways to realize micro-insurance.“ in „*International Social Security Review*“, Vol 59, No. 2, 2006.

9 GTZ, BMZ, 2005.

10 GTZ, BMZ (Hg.): „Soziale Krankenversicherung. Beitrag zur internationalen entwicklungspolitischen Diskussion über umfassende Systeme der sozialen Sicherheit.“ Eschborn, 2005.

11 BMZ, 2002.

12 Gsänger, 2004.

13 Jütting, 2004.

14 BMZ, 2002.

15 Darunter werden soziale Netzwerke, Institutionen und Regelwerke gefasst, die in Krisensituationen abgerufen werden können.

16 Gsänger, Hans: „Sozialkapital als Baustein für Afrikas Entwicklung. Es mangelt an Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen.“ in E+Z, Nr.9, 2001.

17 Siehe dazu etwa Kasente, Deborah: „Gender and Social Security reform in Africa“ in „*International Social Security Review*“, Vol. 53, No. 3, 2000 über den afrikanischen Kontext.

18 Long, Norman „*Development Sociology. Actor perspectives.*“; New York, 2001.

19 Gsänger, 2001, erwähnt die hohe Bedeutung von religiösen Unterstützungssystemen im muslimischen Kontext, S.93.

20 Kasente 2000.

21 Jütting 2004.

22 Loewe 2006.

können kooperative Versicherungssysteme in der Umsetzung des oben genannten „partner-agent“ Modells übernehmen: Den Part des „Agenten“ übernimmt dabei die NRO oder Solidargemeinschaft, indem diese den Versicherungsbedarf ermittelt und das Versicherungspaket nach den Gegebenheiten und Bedürfnissen der Zielgruppe formt und dieses (mit geringen Transaktionskosten) an die Zielgruppe verkauft. Der „Partner“, meist ein privater aber auch öffentlicher Versicherungsanbieter ist für die anderen Versicherungsaufgaben, wie Finanzen, Investitionen am Kapitalmarkt, Prognosen, Personalverwaltung und Vertragsgestaltung verantwortlich.<sup>23</sup>

Private Versicherungssysteme sind in vielen Ländern von geringer Bedeutung und – wenn vorhanden – nur einem geringen Bevölkerungsteil zugänglich. Auch hier werden Geringverdiener und rurale Bevölkerungsgruppen meist nicht erfasst.<sup>24</sup> Zunehmende Bedeutung gewinnen hier Mikroversicherungen, die möglichst auf die Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppe zugeschnitten sind.<sup>25</sup> Es gibt auch einen Vorschlag, der die Vorteile von privaten Versicherungsanbietern mit denen von Selbsthilfesystemen verknüpfen soll: Dabei sollen die Angebote der öffentlichen oder privaten Versicherungsanbieter an die wirtschaftlichen Umstände der Zielgruppe angepasst, das Know-How der Selbsthilfegruppen erhöht und die Kooperation von kommerziellen mit öffentlichen Anbietern oder Selbsthilfegruppen und NRO verbessert werden.<sup>26</sup> Mikroversicherungen stellen aber häufig gerade im Gesundheitsbereich ein nur unzureichendes Absicherungssystem dar, da nur wenige Leistungen abgedeckt werden können. Daher sind diese zwar auch für arme Bevölkerungsgruppen bezahlbar, aber unattraktiv was die Leistungsabdeckung betrifft.

Im Kontext von Entwicklungsländern greifen aber gerade staatliche Versicherungssysteme nicht flächendeckend und sind häufig durch schwache Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet.<sup>27</sup> Vor allem der informelle Sektor fällt ganz heraus. Bekanntlich beschäftigt aber gerade der informelle Sektor

### Nutztierversicherung in der Mongolei

Obwohl für viele Hirten(nomaden) Verluste von Nutztieren in Folge von Umweltereignissen ein großes Problem darstellen, sind nur in wenigen Ländern darauf fokussierende Versicherungen etabliert. Ein Beispiel ist hier die Index-basierte Versicherung von Nutztieren in der Mongolei, ein Pilotprojekt der Weltbank. Dieses Konzept unterscheidet sich von einer üblichen Nutztiersicherung dadurch, dass nicht individuelle Tierhalter für ihre Verluste entschädigt werden. Der Hauptgrund dafür ist die Vermeidung des sogenannten „moral hazard“, das heißt, die geplante Herbeiführung des Risikos eines Versicherten, um von der Versicherungssumme profitieren zu können. Es gilt, die traditionellen Risikominimierungsstrategien, die eng mit Handelsmuster und Verwandtschaftsbeziehungen verflochten sind, zu fördern. Dazu wird ein Schwellenwert (kann je nach Risikohäufung einer Region variieren) der Nutztiersterblichkeitsrate ermittelt, bei dessen Überschreitung alle Versicherten die gleiche Zahlungsrate erhalten.

Quelle: J.R. Skees, A. Enkh-Amgalan: „Examining the Feasibility of Livestock Insurance in Mongolia.“, *World Bank Policy Research Working Paper* 2886, 2002.

einen Großteil der Bevölkerung in Entwicklungsländern. Die Mehrheit der Frauen in Entwicklungsländern bestreitet in sozial ungeschützten Bereichen, wie im häuslichen Bereich oder informellen Sektor den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien und ist daher weitgehend von formellen Sicherungssystemen ausgeschlossen.<sup>28</sup> Das BMZ benennt den „Gender-sensitiven Ausbau der formellen Sicherungssysteme“ als einen Ansatzpunkt für die „nachhaltige Verbesserung des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherheit von Frauen“.<sup>29</sup>

### Besondere Risiken in Entwicklungsländern

Im Kontext von Entwicklungsländern können auch Faktoren eine massive Bedeutung haben, die in post-industriellen Gesellschaften nur eine geringe Rolle spielen. So können Umweltfaktoren, wie Dürre, anhaltende Regenfälle, Stürme, Feuer in von der Landwirtschaft abhängigen Gesellschaften existenzbedrohende Auswirkungen auf die Bevölkerung haben. In Reaktion auf diese Problematik wurden verschiedene Kleinstversicherungen konzipiert, die eben diese Risiken, wie Ernteausfälle in Folge von Umweltstörungen oder Verlust von Nutztieren in Folge von Epidemien, abdecken sollen. Diese Kleinstversicherungen finden bisher aber nur in wenigen Regionen Anwendung (siehe auch den Kasten oben).

Frauen und Männer sind unterschiedlichen Risiken ausgesetzt und gehen auch anders mit diesen um. Ebenso sind die Wege in die Armut bei Männern und Frauen unterschiedlich.<sup>30</sup> Da Frauen die Mehrheit der im informellen Sektor Beschäftigten darstellen und häufig aufgrund von Kinderbetreuung ganz auf den häuslichen Bereich erstrecken, sind ihre Anspruchsmöglichkeiten auf formale Sicherungssysteme gering oder gar nicht vorhanden.

Bereiche wie Witwenrente, finanzielle und gesundheitliche Unterstützung bei Schwangerschaft, Geburt und Mutterschaft sollten ausgeweitet, der Zugang für Frauen erleichtert werden. Haushaltsbasierte Unterstützungssysteme bieten Frauen und Männern

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Jütting 2004.

<sup>25</sup> Mikroversicherungen sind definiert als der Schutz von Menschen mit niedrigem Einkommen gegen spezifische Risiken im Austausch für regelmäßige Zahlungen in Proportion zur Wahrscheinlichkeit und den Kosten der betreffenden Risiken. Die Vorsilbe „Mikro“ deutet dabei weder die Größe des Versicherers noch die Größe des zu versichernden Risikos an.

<sup>26</sup> Loewe 2006.

<sup>27</sup> Jütting 2004.

<sup>28</sup> ILO: „Social Security: Issues, Challenges and Prospects“, hier besonders Kapitel 4 „Gender equality“, Genf, 2001.

<sup>29</sup> BMZ, 2002.

<sup>30</sup> Siehe auch den Beitrag von Heide Mertens.

selten die gleichen Leistungen, und wie bereits erwähnt, haben Frauen nicht den gleichen Zugang zu Ressourcen wie Männer. Im Falle von Scheidung oder Tod des Partners kann dieses Ungleichgewicht große Auswirkungen haben. In Kriegssituationen oder in von HIV-Aids betroffenen Regionen sind junge Witwen und Waisen häufig, jedoch sind wenige Unterstützungsmechanismen für diese beiden Gruppen gesellschaftlich verankert. Im Gegenteil: Oft ist der Stand von Witwen problematisch, nicht selten sind sie Diskriminierungen, Ausgrenzung und sogar physischer Gewalt ausgesetzt.<sup>31</sup> Die vielleicht nahe liegende Schlussfolgerung, dass traditionelle Systeme ineffektiv und durch rein formale oder private Systeme zu überbrücken seien, sollte dennoch nicht voreilig getroffen werden. Denn sie sind nur unzureichend untersucht, obwohl diese in manchen Regionen die einzige Form der sozialen Absicherung darstellen.<sup>32</sup> Ein Beispiel für eine alternative Entwicklung sind die semi-formalen Selbsthilfesysteme, innerhalb derer insbesondere Frauen solidarische, auf ihre Bedürfnisse abgestimmte Gemeinschaften bilden können, wie die oben erwähnte aus Eigeninitiative entstandene SEWA in Indien.

### Konzeptionelle Grundlagen

Folgt man dem Konzept des BMZ, sollen „sozialpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der sozialen Sicherheit vor dem Eintritt von Notlagen bewahren, gegen akute Notlagen schützen, die Fähigkeiten und produktiven Potentiale armer Menschen nachhaltig stärken, um ihre Vorsorgekapazität zur Bewältigung von Notlagen zu erweitern, und extrem arme Menschen, die nicht über ausreichendes produktives Potential verfügen, durch Subventionen und Transfers unterstützen, damit sie menschenwürdig leben können“. Ansatzpunkte sind dabei die „Sicherheit vor Gewalt und Menschenrechtsverletzungen, Durchsetzung von Kernarbeitsnormen, Erwerbs- und Einkommenssicherheit, gesundheitliche Sicherheit, sozialer Schutz von Frauen und Kindern, Alterssicherung, Unterstützung für besonders hilfsbedürftige Grup-

pen durch Sozialhilfe, Sicherheit der Armen bei Naturkatastrophen“.<sup>33</sup> Natürlich finden auch Gender-spezifische Ansatzpunkte im Positionspapier Beachtung: Der Ausbau formeller Sicherungssysteme soll „gender-sensitiv“ geschehen, Frauen sollen rechts- und sozialpolitisch beraten, Frauenorganisationen unterstützt, die Rahmenbedingungen zur Gleichberechtigung verbessert und Programme zur Grund- und Erwachsenenbildung von Mädchen und Frauen gefördert werden.

Insgesamt gewinnt die Förderung sozialer Sicherungssysteme also an Stellenwert. Gleichzeitig lässt sich bislang eine ausschließliche Fokussierung auf den gesundheitspolitischen Bereich – also Krankenversicherungen – feststellen. Andere Absicherungssysteme, wie Witwen- und Waisenernte und Vorsorge bei Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter, Pflege oder Naturkatastrophen werden zwar als Teilbereiche des Gesamtkonzepts benannt, finden jedoch in der bilateralen EZ nicht die veranschlagte Beachtung. Langfristiges Ziel ist erklärtermaßen die Stärkung staatlicher Versicherungssysteme. Daher sind Reformen im Versicherungssektor für sich allein nicht sinnvoll, sondern sollten mit Reformen auf Meso- und Makroebene einhergehen. Ohne Demokratisierung und Dezentralisierung wird die Partizipation der armen Bevölkerungsschichten gering bleiben. Ohne Agrarreformen und Ausbau der Landnutzungsrechte für Frauen wird der Zugang zu Ressourcen asymmetrisch bleiben.<sup>34</sup>

### Die operative Umsetzung

Bilaterale Zusammenarbeit geschieht mit verantwortlichen Regierungen, privatwirtschaftlichen und kooperativen Systemen der sozialen Sicherung, Verbänden, NRO, Versicherungsgesellschaften, Gewerkschaften und Genossenschaften. Multilateral arbeitet das BMZ in diesem Bereich mit dem Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Weltbank und den Regionalbanken, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) zusammen.

Den Kern der Projekte stellt der Ausbau der Krankenversicherung dar. Hier kooperiert die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) unter anderem mit der ILO zur gemeinsamen Gestaltung von Fortbildungskonzepten für Kleinstversicherungssysteme. Weitere Projektpartner sind die *Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP), und die ILO-Arbeitsgruppe „*micro-insurance*“. Was PPP betrifft arbeitet die GTZ mit dem *United Nations Development Programme* (UNDP) und der Allianz-Versicherung zusammen. Mit der Universität Antwerpen hat die GTZ die Beratungssoftware *InfoSure* entwickelt, mit der WHO die Simulationssoftware *SimIns*.

Die Maßnahmen erstrecken sich auf folgende Bereiche: politische Beratung, Entwicklung von Gesetzgebung, Analyse der bestehenden sozialen Sicherungssysteme, Organisation von Machbarkeitsstudien, Entwicklung von Ansätzen für soziale Krankenversicherungssysteme, Unterstützung von Trainingsmaßnahmen, Stärkung nationaler Beratungskapazitäten. Instrumente dafür sind die beiden bereits erwähnten Softwaresysteme: *SimIns* ist eine Simulations-Software, welche die basalen finanziellen Mechanismen von Krankenversicherungen simulieren und Prognosen über Einnahmen und Ausgaben des untersuchten Krankenversicherungsschemas über die nächsten zehn Jahre erstellen soll. Schlüsselvariablen dabei sind Bevölkerung, Einkommen, Gesundheitskosten, Beitragsleister, Zuzahlungen, Nutzerraten. Es bleibt dabei natürlich die Frage, wie in Ländern, in denen es keine annähernd verlässlichen Daten über Bevölkerungszahlen gibt, diese Schlüsselvariablen ermittelt werden sollen.

Das bereits genannte *Centre of Health Insurance Competence* (CHIC) ist als „unternehmerischer Ansatz zur Förderung von Krankenversicherungen in Entwicklungsländern“ konzipiert. Es bietet Dienst-

31 ILO, 2001.

32 Kasente, 2000.

33 BMZ, 2002.

34 Gsänger, 2001.

leistungen in den Themenbereichen Personalentwicklung, Produktmarketing, Mitgliedererfassung, Finanzmanagement, Risikomanagement, Kostenanalysen, Controlling, Qualitätssicherung, Vertragsgestaltung und Statistik an. Voraussetzung sind die Vernetzung der kleinen privaten oder öffentlichen Versicherungsanbieter, die Erfüllung definierter Kriterien und die Entrichtung von Franchise-Gebühren. Ziele sind Effizienzgewinne durch die Verlagerung defizitärer Tätigkeitsbereiche auf das „Kompetenzzentrum“, die Stärkung der Verhandlungsmacht der assoziierten Krankenversicherungen, die Zugangserweiterung für arme Bevölkerungsgruppen, die Förderung der Eigeninitiative und Selbstverwaltungskapazität der gemeindebasierten Krankenversicherungssysteme, Beiträge zur Erhöhung von Einkommen und Beschäftigung in der Region, die Verbesserung der Partnerschaft zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie die Kooperation mit beruflichen Ausbildungsinstitutionen. Weitere Instrumente sind soziale Direkttransfers und Gutscheinsysteme,<sup>35</sup> die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) betreut werden sowie die Zusammenarbeit mit NRO und Allianz zur Entwicklung von Gruppenversicherungen nach dem PPP-Modell. Die Ausweitung des Versicherungsangebots und der dahinführenden Maßnahmen auf andere Risiken, wie Alter, Invalidität, Unfall, Naturkatastrophen, Tod des Partners ist geplant.

Darüber hinaus bietet die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWent) Online-Kurse, die über die im Jahr 2000 initiierte Global Campus 21 Plattform, die vom BMZ und den Kunden finanziert wird, laufen. Zielgruppe dieser „e-learning“-Programme sind Fach- und Führungskräfte aus Politik und Versicherungswesen. Im Bereich soziale Sicherung bietet InWent das so genannte „Internet Learning Tool“ (ILT) „Soziale Sicherheit“ an, das sich spe-

ziell an Fachleute aus dem südostasiatischen Raum wendet. Das Programm soll 2007 und 2008 laufen und ist inhaltlich in acht Module aufgeteilt, die sich auf volks- und betriebswirtschaftliche und konzeptionelle Grundlagen sowie Controlling und Management konzentrieren. Obwohl InWent in seinem Internetauftritt auch die Unterstützung von Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung benennt, stehen Krankenversicherungssysteme im Fokus dieses Programms.

### Perspektiven

BMZ und GTZ betonen in ihrem gemeinsamen Diskussionspapier, dass Gesundheit ein „essentielles Menschenrecht und ein gesellschaftliches Gut“ sei und darum nicht allein in der „Verantwortlichkeit privater Einrichtungen liegen sollte“. So bestehe bei privaten Anbietern die Gefahr der Intransparenz und mangelndem Informationstransfers zu Gunsten des Anbieters. Eine Marktorientierung könne daher der Armutsbekämpfungspolitik zuwiderlaufen und Solidarsysteme schwächen. Diese Aussagen stehen jedoch im Widerspruch dazu, dass sich die Zusammenarbeit auf den Privatssektor konzentriert.<sup>36</sup> Es ist festzuhalten, dass sich in der politischen Linie internationaler Organisationen eine „Propagierung bestimmter Modelle“, so der privaten oder teilprivaten Modelle abzeichnet. Außerdem stehen *Public-Private-Partnerships* häufig isoliert und sind schlecht an die bestehenden Strukturen angepasst. Meist liefern sie zudem nur die Infrastruktur und überlassen die Unterhaltung der Systeme den Empfängern. Daher gilt es, staatlich-institutionelle Strukturen zu schaffen, ohne dabei externe Kontrolle auszuüben.<sup>37</sup>

Private Versicherungsanbieter drängen auf die lukrativeren Märkte, die mit weniger Risiken verbunden sind wie etwa bei den Lebensversicherungen. (Siehe auch den

Kasten von Christa Wichterich). Gleichzeitig bemüht sich die öffentliche Hand, private Versicherungsanbieter in das Versicherungswesen für ärmere Bevölkerungsgruppen, etwa die Absicherung für Erwerbstätige, einzubinden. Gerade hier weisen die privaten Versicherer auf das hohe Risiko hin. Hier stellt sich die Frage – wie grundsätzlich bei PPP-Versicherungsmodellen in der EZ – in welchem Ausmaß die möglichen Risiken des privaten Versicherers durch die Entwicklungsgelder der Geberländer abgedeckt werden und somit die Erreichung neuer Märkte erleichtert wird.

Darüber hinaus muss die (Be)achtung kultureller Wertvorstellungen gesichert werden, die Einbindung einer Gender-Perspektive in die Entwicklung von Versicherungskonzepten, die Partizipation der lokalen Zivilgesellschaft. Auch die Unterstützung beim Ausbau staatlicher, sozial responsiver Strukturen darf nicht zu einer sinnentleerten Phrase geraten.

Die Bundesregierung wäre gut beraten, wenn sie den Sozialversicherungssystemen und deren staatlichen Ausbau mittels öffentlicher Körperschaften stärker als bisher in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit fördert und programmpolitisch eine gesamte Palette beachtet, die über die Krankenversicherung hinausgeht und den Dialog mit Expertinnen und Experten beinhaltet.

**Rosalie Stolz** ist Studierende der Ethnologie, Botanik und Philosophie an der Universität zu Köln. Sie war im Sommer 2007 Praktikantin bei WOMNET, Bonn

<sup>35</sup> Zu Direkttransfers siehe auch den Beitrag von Künnemann.

<sup>36</sup> BMZ, GTZ, 2005.

<sup>37</sup> Betz, Joachim: „Soziale Sicherung in Entwicklungsländern. Ein Überblick.“, in: „Neues Jahrbuch dritte Welt. Soziale Sicherung in Entwicklungsländern.“; (Hg.) Betz, J., Hein, W.; Opladen, 2004.

## Allianzen in aller Welt – Wer (ver)sichert wen?

CHRISTA WICHTERICH

Die jüngste Geschäftsgeschichte des Allianz Konzerns ist ein fast kometenhafter Aufstieg an die Weltspitze der Versicherer. Die führt die Allianz derzeit zusammen mit dem US-amerikanischen Versicherer AIG an. Kein anderer transnationaler Versicherungskonzern erwirtschaftet so viel Gewinn im Ausland wie die Allianz. Nur noch 30 Prozent seines Gewinns macht der Konzern in Deutschland. 2004 war er bereits in 47 Ländern präsent, 2005 verbuchte er mit 177.000 Mitarbeitern einen Umsatz von über 100 Milliarden und einen Gewinn von 4,4 Milliarden Euro. Dieses formidable Ergebnis schnellte 2006 auf 6,5 Milliarden Euro hoch. Der Konzern hofft auf weitere Steigerungen – um jährlich 10 Prozent – dank der Wachstumsdynamik im Ausland.

Die Strategie ist unschwer erkennbar: Der Konzern versucht möglichst schnell dort Boden unter die Füße zu bekommen, wo die Wirtschaft brummt. Von weniger rentablen Märkten zieht er sich zurück. So geriet das Unternehmen in Deutschland 2006 mit der Ankündigung in die Schlagzeilen, wegen Kunden- und Umsatzrückgängen Kosten sparen und deshalb 5000 Beschäftigte entlassen zu wollen. Dagegen expandiert der Allianz-Konzern in den neuen Wachstumsmärkten, die am „dünnsten“ versichert sind. Als wichtigste Zukunftsmärkte sieht er China, Indien und Russland, als Kernmärkte in Asien kommen Malaysia, Thailand und Indonesien hinzu, was den Konzern nicht daran hindert, auch in kleinen Ländern wie Laos Präsenz zu zeigen.

1990 war der Allianz-Konzern als erster ausländischer Versicherer in Russland tätig, 1991 in Laos und dort ist er auch bis heute der einzige. In China bekam er 1998 eine Lizenz und zwar als einer von nur vier ausländischen Versicherern mit 51 Prozent Mehrheitsbeteiligung an den *Joint Ventures*. Alle anderen ausländischen Versicherer dürfen eine 49-prozentige Beteiligung nicht überschreiten. Bisher hat das Unternehmen Büros in vier chinesischen Städten eröffnet, laut seiner „Roadmap 2010“, sollen pro Jahr zwei neue hinzukommen. Der chinesische Markt ist vielversprechend, weil die Sparquoten und das Sicherheitsbedürfnis der städtischen Mittelschichten sehr hoch sind. In Indien legte die Allianz seit der Lizenzvergabe 2001, kurz nach der Öffnung des bis dahin für ausländische Unternehmen absolut geschlossenen Versicherungsmarktes, einen Senkrechtstart vor: Mit 200 000 Vertretern ist er landesweit wie kein anderer privater Anbieter präsent und erreichte bereits nach drei Jahren die Gewinnzone.

Ein Grund für die schnellen Erfolge ist die lokal angepasste, breite Produktpalette von Versicherungen gegen Schäden, Unfälle und Krankheit über Lebens-, Konsum-, Kredit- und Industrieversicherungen bis zu Investmentbanking und Fondsmanagement. In China werden zudem Hochzeitsversicherungen angeboten, in Indien Tierversicherungen, in Laos setzt das Unternehmen wegen des wachsenden motorisierten Verkehrs vor allem auf KFZ-Versicherungen.

Joint Ventures sind für das Unternehmen nicht nur ein notwendiges Übel, sondern die Allianz nutzt sie als Geschäftsstrategie: „Wir wollen in Asien lokaler als die internationalen, aber internationaler als die lokalen Wettbewerber auftreten“, nennt der Allianz-Chef für Asien-Pazifik, Bruce Browsers, die Marktzugangsformel. Durch die wachsende Zahl von Joint Ventures spielt der Konzern eine bedeutende Rolle in der Globalisierung des privaten Versicherungswesens und bei der Verflechtung mit dem Banken- und Dienstleistungssektor. In Thailand fusionierte die Allianz mit dem bekannten Mischkonzern C.P.Group und der führenden Ayudhya Bank. In Laos bildete er ein Joint Venture mit dem Finanzministerium und hält die Mehrheitsanteile. In Indien ist der populäre Fahrzeughersteller Bajaj, der Hauptpartner; das Joint Venture kooperiert für den Vertrieb mit Banken, aber auch mit lokalen und internationalen NRO.

Überall in den asiatischen Wachstumsökonomien konzentrieren ausländische Versicherer und Finanzdienstleister sich auf die zahlungsfähigen Mittelschichten in den Städten. Kritiker nennen dies Rosinenpickerei. Die Allianz hat in Indien jedoch auch Pilotprojekte mit Lebensversicherungen für „die Armen“ als *Public Private Partnership* mit der GTZ und mit UNDP in der Global Compact Initiative gestartet. Gemeinsam mit den NRO CARE und ASA (*Activists for Social Alternatives*) werden – anknüpfend an Mikrokreditprogramme – Möglichkeiten für Mikro-Versicherungsprogramme erkundet, zum Beispiel eine Hinterbliebenen-Versicherung, die 3,20 Euro Prämie im Jahr kostet und im Todesfall 50 Euro auszahlt. CARE hilft der Allianz, „einen unterversorgten Markt besser zu verstehen“ und bietet seit dem Tsunami den Armen Notfall-Versicherungen an.

Da die indische Regulierungsbehörde von privaten Versicherern verlangt, dass sie mindestens 15 Prozent ihrer Geschäfte in ländlichen Gebieten machen, versetzt „die Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen uns in die Lage, auch auf dem Land schwarze Zahlen zu schreiben“, erklärt Heinz Dollberg in der Münchner Hauptverwaltung die Pioniertaten, „um die weltweite Armut zu reduzieren“. Genau wie bei den Mikrokrediten gilt, dass Kleinvieh auch Mist macht: Mittelfristig öffnet sich der Konzern damit einen potentiellen Massenmarkt, denn die Kunden auf dem Land sollen „hoffentlich Allianz versichert“ bleiben, wenn sie einmal nicht mehr arm sind.

**Dr. Christa Wichterich** ist Publizistin und Consultant in der Entwicklungszusammenarbeit

# Das Recht auf Gesundheit und soziale Sicherheit: Neue Formen der Zusammenarbeit – „Global Health Partnerships“

SONJA WEINREICH

**Jedes Jahr erkranken weltweit 500 Millionen Menschen an Malaria, infizieren sich vier Millionen Menschen mit HIV und neun Millionen mit Tuberkulose. Jeden Tag sterben 28.000 Kinder unter fünf Jahren an Krankheiten, denen man vorbeugen kann oder die heilbar sind. 1400 Frauen sterben täglich an Komplikationen während ihrer Schwangerschaft, von denen die meisten zu verhindern wären. Um die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen, muss noch schneller und effektiver gehandelt werden. Die Suche nach neuen Ressourcen und nach verstärktem Engagement hat zu neuen Formen der internationalen Zusammenarbeit geführt: „Global Health Partnerships“ (GHPs; zu deutsch globale Gesundheits-Partnerschaften). Der Beitrag stellt diese neue Formen der Zusammenarbeit dar und diskutiert ihre Leistungen, Schwächen und Potentiale.**

Seit einigen Jahren ist in Entwicklungsländern – vor allem in Afrika – ein besorgniserregender Trend zu beobachten. Während sich von etwa 1950 bis 1990 die Gesundheitssituation und Lebenserwartung in den Entwicklungsländern verbessert hatte, ist sie in Afrika südlich der Sahara in den letzten Jahren wieder drastisch zurückgegangen. Die hohe Krankheitslast wird durch Infektions- und Armutskrankheiten verursacht und durch unzureichend ausgestattete Gesundheitssysteme. Die Hauptursache für den Rückgang der Lebenserwartung ist die HIV/Aids Epidemie. Fortschritte bei der Gesundheit haben bei den Millennium-Entwicklungszielen einen hohen Stellenwert. Um diese zu erreichen, muss schneller und effektiver gehandelt werden, muss mehr Geld in den Gesundheitssektor fließen. Um dies zu realisieren, haben sich neue Formen der internationalen Zusammenarbeit etabliert, die „Global Health Partnerships“ (GHPs).

## Neue Instrumente der Ressourcenmobilisierung

Im Gesundheitsbereich sind die dominante Form dieser neuen Instrumente die GHPs<sup>1</sup>. Die Definition setzt sich folgendermaßen zusammen: „Global“ bezieht sich auf Gesundheitsprobleme, die über nationale Grenzen hinausgehen und die Aktivitäten auf globaler Ebene erfordern. „Partnerschaft“ ist definiert als „eine kollaborative Partnerschaft von mehreren Organisationen in der Verfolgung eines gemeinsamen Zieles“.<sup>2</sup> „Gesundheit“ wird nicht nur als ein passiver Zustand verstanden, der durch Abwesenheit von Krankheiten gekennzeichnet ist, sondern als ein aktiver Prozess, in dem Ein-

zelne, Gemeinschaften und Gesellschaften einen Zustand des Wohlbefindens schaffen und erhalten.<sup>3</sup> Die bisherigen Akteure – die „traditionellen Geber“, Regierungen und Zusammenschlüsse von Regierungen – werden ergänzt durch nicht-staatliche Akteure: Dazu zählen der private Sektor, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen. Es gibt mehr als 80 GHPs. Viele davon sind relativ klein und spezialisiert. GHPs sind divers: Einige sind Finanzierungsinstrumente, andere dienen vorrangig der Advocacy-Arbeit und Strategiebildung. Alle haben sie das Ziel, das Thema Gesundheit beziehungsweise den Kampf gegen einzelne Krankheiten auf die internationale Agenda zu setzen und Ressourcen einzuwerben.

Mit dem Entstehen der GHPs ist auch „Global Governance for Health“ eng verknüpft. Dieses beschreibt nicht nur Aktionen von Regierungen, sondern auch die Strukturen und Prozesse, durch die die globalen Gesundheitsprobleme angegangen werden, also auch solche der nicht-staatlichen Akteure.<sup>4</sup> Governance befasst sich vor allem mit folgenden Fragen: Wer entscheidet über globale Gesundheitsprobleme und Prioritäten und die Lösungen? Wie sind Verantwortlichkeit und Effizienz geregelt?

## Der Globale Fonds

Der „Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria“ (GF)<sup>5</sup> ist ein Finanzierungsinstrument und führt selbst keine Programme durch. Er wurde 2002 auf Initiative vom damaligen UN Generalsekretär Kofi Annan und den G8-Staaten und auf Beschluss der UN Sondergeneralversammlung zu HIV/Aids gegründet, um zusätzliche Ressourcen zur

Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria zu schaffen. Die drei Krankheiten fordern zusammen die meisten Todesfälle weltweit, etwa sechs Millionen jährlich. Bis August 2007 hat der GF 8,4 Milliarden US-Dollar für Programme in 136 Ländern zugesagt oder schon vergeben. Davon gingen 54 Prozent an Aids-, 17 Prozent an TB- und 24 Prozent an Malariaprojekte. Damit stellt der GF für Aids etwa 20 Prozent der global aufgewandten Ressourcen, für TB und Malaria bis zu 60 Prozent.

Der Globale Fonds hat einige innovative Ansätze umgesetzt: Auf der Governance Ebene (Vorstand) sind außer den Geberländern auch Empfängerländer, NRO, betroffene Gemeinden (*affected communities*), der private Sektor und Stiftungen vertreten. Der Globale Fonds hat den Anspruch, die betroffenen Länder selbst über ihre Programme entscheiden zu lassen (*country ownership*). Länder stellen Finanzierungsanträge, die auf der Basis ihrer technischen Eignung von einem internationalen Expertengremium angenommen oder abgelehnt werden. Koordinierungsgremien auf Länderebene (*Country Coordinating Mechanisms*; CCMs) stimmen die Antragstellung ab und überwachen die Durchführung der vom GF finanzierten Programme. Auf diesen CCMs müssen 40 Prozent der Sitze von NRO besetzt werden. Ab der Finanzierungsrunde 2008 soll ein Mechanismus greifen, der die Mittelvergabe an den nicht-staatlichen Sektor erleichtert. NRO und auch der Globale Fonds selbst empfehlen dies unter anderem deshalb, weil der Nicht-Regierungssektor bei der Durchführung der

1 Auch *Global Health Initiatives* usw. Die Bezeichnungen werden verschieden gebraucht und auch die Definitionen unterscheiden sich bzw. fehlen häufig ganz.

2 Nicolaus Lorenz: *Effectiveness of global health partnerships: will the past repeat itself?*, *Bulletin of the World Health Organisation*, July 2007, 85(7), S. 567.

3 Vgl. *European Foundation Centre 2006: European Perspectives on Global Health*, <http://www.etc.be/agenda/event.asp?EventID=4209>.

4 Governance bedeutet hier also wesentlich mehr als „Regierungsführung“.

5 <http://www.theglobalfund.org/en/>.

Programme tendenziell bessere Ergebnisse erzielt als die Regierungen selbst.<sup>6</sup>

### Die GAVI Allianz

GAVI Allianz (früher: Globale Allianz für Impfungen und Immunisierung, *Global Alliance for Vaccines and Immunization*)<sup>7</sup> ist ein Finanzierungsinstrument und versteht sich als öffentlich-private Partnerschaft (PPP), bestehend aus Regierungen von Entwicklungs- und Industrieländern, Forschungsinstituten, Herstellern von Impfstoffen, dem Kinderfonds der Vereinten Nationen (UNICEF), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), NRO und der Bill und Melinda Gates Stiftung. Sie wurde 2000 gegründet, mit dem Ziel, Kindern in armen Ländern Zugang zu Impfungen zu verschaffen.<sup>8</sup> Die Allianz hat durch den GAVI Fonds (in den Regierungen der Industrieländer und private Geber einzahlen) bis Dezember 2006 3,6 Milliarden US-Dollar erhalten und teilweise schon ausgezahlt. Durch die neue *International Finance Facility for Immunization* (IFFI), an der sich unter anderem Brasilien, Norwegen und Frankreich beteiligen, sollen bis 2016 vier Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden.

### STOP TB PARTNERSCHAFT UND ROLL BACK MALARIA (RBM)

Die Stop TB Partnerschaft<sup>9</sup> wurde im Jahr 2000 gegründet. Sie ist ein Netzwerk von mehr als 500 internationalen Organisationen, mit der WHO als Leitorganisation, Regierungen, dem privaten Sektor und Nicht-Regierungsorganisationen. Die RBM Initiative<sup>10</sup> wurde 1998 von WHO, UNICEF, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und der Weltbank gegründet. Die Stop TB Partnerschaft und RBM sind keine Finanzierungsinstrumente, sondern ihre Aufgaben sind Koordination, Advocacy, technische Unterstützung und Setzen von Standards.<sup>11</sup>

### Stiftungen und privater Sektor

Unternehmen beteiligen sich bisher nicht wesentlich an Ressourcen für globale Ge-

sundheit – beim Globalen Fonds bringen sie nur einen Bruchteil der Mittel auf. Die Rolle speziell der multinationalen pharmazeutischen Firmen bei der Bekämpfung der die Entwicklungsländer betreffenden Krankheiten wird von der Zivilgesellschaft scharf kritisiert, da sie mit ihrer Patent- und Preispolitik – bis auf Ausnahmen – den Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten eher behindern als fördern. Die pharmazeutische Industrie hat wiederholt ihr Interesse an Medikamentenspenden artikuliert. Der Globale Fonds zieht finanzielle Beiträge vor und hat Medikamentenspenden bisher nicht akzeptiert, da sie nicht nachhaltig sind. Private Stiftungen, vor allem US-amerikanische, haben bedeutende Ressourcen für globale Gesundheit bereit gestellt. Die wichtigste ist die Bill und Melinda Gates Stiftung,<sup>12</sup> die durch ihr *Global Health Program* mehr als 6 Milliarden US-Dollar für globale Gesundheit ausgegeben hat, vor allem für Forschung und Implementierung von Programmen in einzelnen Ländern.

### Wirkungen und Erfolge

Die Unterschiedlichkeit der GHPs erfordert eine differenzierte Betrachtung, die die verschiedenen Zielsetzungen und Arbeitsweisen berücksichtigt. GHPs haben eine Reihe von positiven Wirkungen erzielt:

- GHPs haben erhebliche neue Mittel für Gesundheit mobilisiert. Dadurch konnten mehr als zwei Millionen Menschen in Entwicklungsländern Zugang zu lebenserhaltender antiretroviraler Behandlung für Aids erhalten, das ist ein 20facher Anstieg in vier Jahren. Der Globale Fonds hat davon die Behandlung für 1,1 Millionen Menschen finanziert – außerdem wurden durch GF-finanzierte Programme 2,8 Millionen Menschen mit Tuberkulosebehandlung versorgt und 30 Millionen Familien erhielten Moskitonetze zur Malariaphylaxe. GAVI hat die Impfraten zum Teil wesentlich erhöht.<sup>13</sup>
- GHPs haben Aids, Malaria, Poliomyelitis und andere „vernachlässigte Krankheiten“ auf die internationale und auf

ationale politische Agenden gesetzt. Dies erhöht das Engagement und setzt weitere Ressourcen frei.

- Sie haben die zivilgesellschaftliche Beteiligung in der Governance der Institutionen, der Politikgestaltung und als Empfänger von Geldern verstärkt, wie dies bei „traditionellen“ Gebern, wie den Regierungen der Industrieländer, normalerweise nicht der Fall war und ist.
- Einige GHPs haben zur Strategie- und Politikgestaltung und der Koordination der Partneranstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit beigetragen. Dies gilt vor allem für die Initiativen mit Beteiligung von UN-Organisationen. Die Politiken unterliegen einer größeren inhaltlichen Mitbestimmung, gerade auch von zivilgesellschaftlicher Seite, als bei staatlichen Gebern.

### Schwächen und Herausforderungen

Das rasche Wachstum der GHPs hat jedoch auch neue Bedenken und Probleme geschaffen oder verstärkt, die sich vor allem auf nationaler Ebene in den Entwicklungsländern auswirken. Die meisten dieser Probleme sind jedoch keine von den GHPs geschaffenen, da sie auch bei den traditionellen Gebern schon bestehen. Sie werden jedoch verstärkt. Teilweise sind diese Probleme von den GHPs erkannt und es gibt Initiativen, sie zu beheben. Wesentliche Herausforderungen sind:

6 Global Fund 2007: *An evolving partnership – The Global Fund and Civil Society*, [http://www.theglobalfund.org/en/media\\_center/publications/evolvingpartnership/](http://www.theglobalfund.org/en/media_center/publications/evolvingpartnership/).

7 <http://www.gavialliance.org/>.

8 *GAVI Alliance Fact sheet* [http://www.gavialliance.org/resources/FS\\_GAVI\\_Overview\\_Feb07\\_web\\_EN.pdf](http://www.gavialliance.org/resources/FS_GAVI_Overview_Feb07_web_EN.pdf).

9 <http://www.stoptb.org/>.

10 <http://www.rbm.who.int/>.

11 WHO Bulletin, August 2007, Vol. 85, Nr. 8, <http://www.who.int/bulletin/volumes/85/8/06-039529-ab/en/index.html>.

12 <http://www.gatesfoundation.org/GlobalHealth/>.

13 The Lancet 2006, Sept 18, 368:1088, C. Lu et al: *Effect of the Global Alliance for Vaccines and Immunisation on diphtheria, tetanus, and Pertussis vaccine coverage: an independent assessment*, <http://download.thelancet.com/pdfs/journals/0140-6736/PIIS0140673606693379.pdf>.

- Die GHPs sind in der Gefahr, die je eigenen Strukturen der Länder zu ignorieren und parallele Strukturen zu schaffen. Der Globale Fonds wurde häufig kritisiert, weil sein Koordinierungsmechanismus Verdoppelungen schafft und vorhandene Ressourcen umverteilt. In vielen Ländern jedoch haben die CCMs integrative Funktion und binden verschiedene Stakeholder – vor allem auch die Zivilgesellschaft – in die nationale Planung und Durchführung der Bekämpfung der Krankheiten ein.
- Die Koordination mit anderen Gebern ist häufig nicht ausreichend. So beklagte die Organisation Ärzte ohne Grenzen in 2006, dass die neuen Medikamente für Malariabehandlung nicht an Ort und Stelle ankommen, da *Roll Back Malaria* und die Geber nicht koordiniert handeln.<sup>14</sup> Häufig entstehen so hohe Transaktionskosten für die Empfängerländer, weil sie mit verschiedenen GHPs und Gebern zu verhandeln haben.<sup>15</sup>
- Eine Studie der WHO kommt zu dem Schluss, dass die Erfolge bei der Verbesserung der Impfraten in Afrika – verglichen mit den eingesetzten Mitteln – nicht ausreichend sind. Große GHPs, wie die GAVI Allianz, haben zwar den Ressourcenfluss wesentlich erhöht, sie haben jedoch ihre eigenen Agenden und die Empfängerländer folgen diesen anstelle ihren eigenen.
- In armen Ländern gibt es durch den *brain drain* und die Vernachlässigung der Gesundheitssektoren einen eklatanten Mangel an Fachkräften und Infrastruktur. Ein wichtiges Ziel sollte daher die Bildung entsprechender Kapazitäten sein. Die GHP sind jedoch „krankheitsfokussiert“ und weniger an Förderung der Gesundheitsstrukturen interessiert. Der Globale Fonds fördert zwar Gesundheitssysteme bis zu einem gewissen Grad, wenn sie der Bekämpfung von HIV/Aids, TB oder Malaria dienen. Da die Stärkung der Gesundheitssysteme als ein wichtiges Ziel erkannt wird, will der Globale Fonds in 2007

Lösungen hierfür finden. Daneben gibt es Ansätze, die Zivilgesellschaft als Empfänger zu stärken.

- Geber neigen dazu, sich nach anfänglichen Erfolgen (oder Misserfolgen) aus der Finanzierung von Gesundheit zurückziehen. Die Schaffung und Erhaltung von Gesundheit allein aus eigenen Mitteln ist jedoch für die Entwicklungsländer nicht möglich. Sie benötigen verlässliche und vorhersagbare Ressourcen und technische Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Der Globale Fonds trägt dem Rechnung, in dem er in Zukunft seine Zuwendungen verstärkt in nationale Strategien eingebunden werden, nicht nur wie bisher in spezifische Programme.<sup>16</sup>

### Herausforderungen für die Zivilgesellschaft

Die GHPs, vor allem der Globale Fonds, eröffnen neue Möglichkeiten der Partizipation der Zivilgesellschaft – von betroffenen Menschen und ihren Organisationen sowie von nationalen und internationalen NRO. Gerade die Aids-Epidemie hat der Zivilgesellschaft indirekt größere Bedeutung zukommen lassen, weil in der Gesundheitsarbeit das Prinzip der „bedeutungsvollen Partizipation von Menschen, die mit HIV und Aids leben“ mittlerweile allgemein anerkannt wird. Damit entstehen neue partizipatorische Modelle von Global Governance. Dies wird jedoch unterschiedlich umgesetzt. So ist die Zivilgesellschaft bei UNAIDS als einziger UN-Organisation im Vorstand vertreten, allerdings ohne Stimmrecht. Die neuen Partizipationsformen machen auch einen neuen Diskurs innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen notwendig: Wie muss auf die neuen Herausforderungen reagiert werden und wie können sie sich umfassend und effektiv einbringen?

Obwohl die GHPs neue Ressourcen erschlossen haben, decken sie den Bedarf für globale Gesundheit nicht. Allein für die Bekämpfung von Aids in den Ländern mit nie-

drigem und mittlerem Einkommen fehlen von den für 2007 benötigten 18 Milliarden US-Dollar acht Milliarden. Die Geberländer werden in einer von der Bundesregierung im September 2007 geplanten Geberkonferenz aufgefordert, Zahlungsverpflichtungen für die nächsten Jahre einzugehen. Das „Aktionsbündnis gegen AIDS“ – ein Zusammenschluss von mehr als 100 deutschen NRO und 270 Basisgruppen – betrachtet den Globale Fonds als ein wichtiges Finanzierungsinstrument und hat von der Bundesregierung seit Jahren gefordert, sich adäquat an der Ressourcenausstattung des Globalen Fonds zu beteiligen und begrüßt das verstärkte Engagement der Bundesregierung

NRO fordern, dass die Zivilgesellschaft auf allen Ebenen, vor allem auch auf Governance-Ebene der GHP – und darüber hinaus auch bei den traditionellen Gebern, adäquat repräsentiert ist. Das Aktionsbündnis gegen AIDS und andere NRO erkennen die schon bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft beim Globalen Fonds an, möchten diese jedoch in allen Bereichen auch tatsächlich umgesetzt sehen. NRO haben eine entscheidende Funktion, wenn es darum geht, die Akteure zu überwachen und Verantwortlichkeit und Transparenz einzufordern. Der Globale Fonds veröffentlicht schon jetzt alle Anträge und Informationen zu lokalen Strukturen auf seiner Website. Derartige Prinzipien müssen auch auf andere „traditionelle“ Geber ausgeweitet werden. Zivilgesellschaft hat außerdem eine entscheidende und zunehmende Bedeutung als Empfänger von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Dazu benötigen die NRO Kapazitätsbildung und technische Unter-

14 MSF Pressemitteilung: *Malaria still kills needlessly in Africa*, April 2006: <http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?component=pressrelease&objectid=BAFCEE6-D4A6-9319-419A4692F1C97DFC&method=full.html>.

15 *High Level Forum on the Health MDGs: Best practice principles for global health partnership activities at country level*.

16 Globaler Fonds 2007: <http://www.theglobalfund.org/en/about/board/fifteenth/>.



stützung. Zivilgesellschaft leistet den wesentlichen Beitrag, dass verletzte Gruppen wie Frauen, Migranten und Minderheiten Zugang zu Gesundheitsversorgung erhalten. So hat der Globale Fonds den Anspruch, dass „Menschen die mit den Krankheiten leben“ auf der globalen und der nationalen Governance Ebene beteiligt sind. Dies war von der Zivilgesellschaft eingefordert worden und muss noch weiter umgesetzt werden.

### Das Recht auf soziale Sicherheit und Gesundheit verwirklichen

Durch Schaffung und Erhaltung von Gesundheit wird auch das Recht auf soziale Sicherheit gefördert. Vielen Menschen fehlen die Voraussetzungen, die für den Erhalt von Gesundheit notwendig sind, wie Ernährung, Zugang zu sauberem Wasser, gesundes Wohnen, eine gewaltfreie Umwelt und soziale Grunddienste. GHPs tragen durch Vergabe von Mitteln an die Entwicklungsländer, durch Mobilisierung von zusätzlichen Ressourcen und die Aufmerksamkeit, die die Gesundheitsprobleme international gewinnen, zur Förderung des Rechts auf Gesundheit und sozialer Sicherheit bei. Durch Finanzierung von Programmen reduzieren sich die Ausgaben für Gesundheit, da etwa Medikamente im Rahmen der Programme finanziert werden und sie an die Betroffenen kostenlos abgegeben werden können. Damit erhöht sich der Zugang zu Medikamenten und der Gesundheitsstatus der Menschen verbessert sich.

GHPs können auch zur Verhinderung von Gesundheitsausgaben in Notlagen beitragen: Denn im Falle von Krankheit sind viele Haushalte dazu gezwungen, Ersparnis und Land zu verkaufen und sich zu verschulden. Dazu wäre auch die flächendeckende Einführung von Kranken- und anderen Versicherungen, wie im Artikel 9 des Paktes zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (WSK-Pakt) gefordert, ein wichtiger Schritt. Der Globale Fonds hat solche Programme etwa in Ruanda finanziert.

Damit GHPs ihre Aufgaben auf nachhaltige und Gerechtigkeit fördernde Weise erfüllen können, müssen weitere Bedingungen gewährleistet sein. Die GHPs, deren Kernaufgabe die Koordination ist, sind unterfinanziert und können daher ihre Ziele oft nicht erreichen. Grundsätzlich müssen die GHPs zusätzliche Gelder freimachen, es darf nicht zu einem Rückzug der staatlichen Geber aus der Finanzierung von globaler Gesundheit kommen.<sup>17</sup> Nicht nur infektiöse Krankheiten müssen global angegangen werden, sondern auch die neuen Herausforderungen der armen Länder: nicht-infektiöse Krankheiten, wie Übergewicht, Tabak- und Alkoholkonsum, Krankheiten durch Unfälle und Gewalt sowie die Verbesserung der Gesundheitssysteme. Gesundheit sollte als Teil von Entwicklung und Wohlbefinden und nicht als isoliertes Problem gesehen werden. So ist erwiesen, dass die Schulbildung von Mädchen eine der stärksten Einflussfaktoren auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung ist. Umgekehrt sind Gesellschaften mit hohen Krankheitsraten und vielen Menschen, die krankheitsbedingt vorzeitig sterben, in ihrer Entwicklung erheblich beeinträchtigt.

Gesundheit ist ein Menschenrecht, eine Schlüsseldimension sozialer Sicherheit und von Entwicklung und darüber hinaus ein öffentliches Gut. Gesundheitsförderung darf daher nicht von „freiwilliger Entwicklungshilfe“ bestimmt werden, sondern muss auf der Grundlage der Finanzierung von globalen öffentlichen Gütern (*global public goods*) geschehen. Damit wäre die Finanzierung für die armen Länder vorhersagbar und nachhaltig.

Dazu ist eine größere Kohärenz politischen Handelns erforderlich. Die Regierungspolitiken dürfen der Verwirklichung des Menschenrechts auf Gesundheit nicht widersprechen. Um erhöhten Zugang zu essenziellen Medikamenten zu erreichen, müssen Staaten einen Rahmen schaffen, der diesen Zugang gewährleistet. Dazu ist vor allem eine entsprechende Ausgestaltung der Patentregelungen der Welthandelsorganisation (WTO) nötig. Zudem muss der

Einfluss der multinationalen pharmazeutischen Firmen begrenzt werden, deren Preis- und Patentpolitik dem Menschenrecht auf Gesundheit oft entgegenstehen. Migration von Gesundheitsfachkräften nach Europa und Nordamerika hat erheblich zur Schwächung des Gesundheitswesens in den armen Ländern beigetragen. So argumentiert auch der im Entwurf vorliegende Kommentar des Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen im Bezug auf Artikel 9 des WSK-Pakts zum Recht auf soziale Sicherheit: Die Einbeziehung der Menschenrechtsprinzipien in die Politiken und Praktiken der internationalen Organisationen würde die Verwirklichung des Rechts auf soziale Sicherheit sehr fördern.<sup>18</sup>

Nicht-staatliche Entwicklungshilfe, von Kirchen und nicht-kirchlichen Organisationen, unterstützt zivilgesellschaftliche Partner in den Entwicklungsländern. Staatliche Entwicklungszusammenarbeit wendet sich jedoch meist an andere Regierungen, und auf deren Politiken haben die zivilgesellschaftlichen Organisationen nur einen sehr begrenzten Einfluss. Im Gegensatz zu den staatlichen Gebern verwirklichen die GHPs, ein weitreichenderes Modell der Partizipation von Zivilgesellschaft. Dies gilt es zu nutzen und auszubauen.

**Dr. Sonja Weinreich** ist Ärztin und Sozialwissenschaftlerin, langjährige Tätigkeiten im In- und Ausland im Gesundheitssektor, v.a. im Bereich HIV/Aids. Sie arbeitet derzeit für den EED als Beraterin für Lobby- und Advocacyarbeit zum Thema Gesundheit.

<sup>17</sup> Vgl. Jens Martens: *Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism?* 2007, in *Dialogue on Globalization*, [http://www.globalpolicy.org/eu/en/publ/martens\\_multistakeholder\\_partnerships\\_online\\_version.pdf](http://www.globalpolicy.org/eu/en/publ/martens_multistakeholder_partnerships_online_version.pdf).

<sup>18</sup> *General Comment Nr. 20: The right to Social Security (Art. 9), Committee on Economic, Social and Cultural Rights.*

## ◎ Soziale Sicherheit in Deutschland



# Die Rente mit 67 und ihre sozialpolitischen Folgen

INGO NÜRNBERGER

**Im März 2007 wurde das „Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz“ – und damit die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters – beschlossen. Das Gesetz wird zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. Entgegen der landläufigen Auffassung ist es nicht auf die schrittweise Anhebung des Rentenalters beschränkt. Der Artikel beleuchtet die konkreten Auswirkungen der neuen Regelungen und beschreibt wesentliche Versäumnisse des Gesetzgebers. Abschließend werden einige für eine sozial gerechte Altersvorsorge unabdingbare Voraussetzungen erörtert.**

Neben der eigentlichen Anhebung des Renteneintrittsalters ist vor allem die Einführung des so genannten Ausgleichsfaktors – lange Zeit Nachholfaktor genannt – von großer Bedeutung: Dieser soll die „ausgefallenen“ Rentenkürzungen der vergangenen Jahre nachholen – Rentenkürzungen, die sich aus der Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors<sup>1</sup> und der „Riestertreppe“<sup>2</sup> in der Rentenformel ergeben hätten, die aber nicht durchgeführt wurden. Diese „nachgeholt“ Rentenkürzungen werden im nächsten Jahrzehnt über mehrere Jahre zu einer Halbierung der eigentlich fälligen Rentenanpassungen führen und damit die Rentnerinnen und Rentner auch künftig von der Wohlstandsentwicklung der Gesellschaft und der Versicherungsgemeinschaft in einem erheblichen Umfang abkoppeln.

## „Rente mit 67“ Teil eines umfassenden Kürzungspaketes

Die Rentenreform 2001 und das RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 bedeuten allein bis 2012 eine drastische Senkung des Nettorentenniveaus um etwa fünf Prozentpunkte gemessen am letzten Bruttolohn oder, anders ausgedrückt, um circa ein Zehntel des heutigen Leistungsniveaus. Der Nachhaltigkeitsfaktor wirkt danach weiter. Bis zum Jahr 2030 wird das Rentenniveau um zusätzliche fünf Prozentpunkte sinken. Dazu kommen weitere Kürzungen wie etwa die schlechtere Absicherung von Arbeitslosigkeitszeiten. Diese Leistungsverschlechterungen mindern den möglichen künftigen Beitragsanstieg bereits enorm. Hatte in den achtziger Jahren das Prognos-Institut noch 40 Prozent vorhergesagt, rechneten neuere Schätzungen nur noch mit einem Rentenbeitrag von etwa 23 Prozent am Bruttoeinkommen für das Jahr 2030<sup>3</sup> – auch ohne dass das RV-Altersgrenzenanpassungsge-

setz beschlossen werden würde. Die Erhöhung des Rentenalters bringt nur eine weitere, geringfügige Senkung um 0,5 Beitragspunkte. Wichtiger ist aber noch: Diese Leistungskürzungen stellen die Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters stattfinden – mit den entsprechenden negativen sozialen Folgen.

Obwohl die „Rente mit 67“ in der Bevölkerung sehr unpopulär ist, wurden nach der Expertenanhörung im Bundestag keine Änderungen vorgenommen. Und obwohl viele sozialpolitische Akteure – insbesondere die Gewerkschaften und einige Sozialverbände – großen Widerstand gegen die Regelung geleistet haben, hat die Koalition das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ohne jede ernst zu nehmende soziale Abfederung eingeführt. Allerdings hat der Streit um die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters in der Öffentlichkeit zu einer größeren Sensibilisierung geführt: Sogar viele Befürworter der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters haben erkannt, dass die „Rente mit 67“ zu schlimmen sozialen Verwerfungen führt, wenn die Bundesregierung und die Wirtschaft für ältere Arbeitnehmende nicht mehr und nicht gerechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt schaffen.

## Mehr und gerechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt unabdingbar

Im Jahr 2010 steht die Überprüfung des Arbeitsmarkts an (§ 154 SGB VI). So sieht es das Gesetz vor – allerdings in einer sehr abstrakten Form. So hat der Gesetzgeber keine konkreten Zielvorgaben dafür formuliert, was auf dem Arbeitsmarkt erreicht sein muss, um die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters verantworten zu können. Denkbar wäre zum Beispiel eine Vor-

gabe für die Erwerbstätigenquote der 55 bis 65-Jährigen gewesen: 50 Prozent sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in dieser Altersgruppe statt der jetzigen 30 Prozent. Zwar konnte in den vergangenen Jahren eine deutliche Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Älteren beobachtet werden – von unter 40 auf fast 50 Prozent.<sup>4</sup> Ein Drittel der älteren Erwerbstätigen sind aber in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen oder als Selbstständige aktiv.

Ebenso unzureichend ist die derzeitige arbeitsmarktpolitische Flankierung der Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters. Das Risiko, ob jemand mit 64 und 66 wirklich noch arbeiten kann, wurde weitgehend auf den Einzelnen übertragen. Die Instrumente der „Initiative 50 plus“ reichen nicht aus, um die Beschäftigungschancen Älterer nennenswert zu erhöhen. Das Programm soll maximal 100.000 Menschen erreichen – bei einer Million Arbeitsloser zwischen 50 und 65 Jahren.

Heute tritt nur etwa ein Fünftel der Altersrentner/innen direkt aus sozialversicherungspflichtiger Arbeit in den Ruhestand ein. Etwa 70 Prozent gehen aus der Arbeitslosigkeit, aus der Freistellungsphase der Altersteilzeit, aus Krankengeldbezug oder aus der „Stillen Reserve“ in die Rente.<sup>5</sup> In Ostdeutschland ist der Anteil derjenigen, die aus Arbeitslosigkeit oder aus Altersteilzeit in den Ruhestand gehen, deutlich höher als in Westdeutschland. Im Jahr

1 Der sog. Nachhaltigkeitsfaktor begrenzt den Rentenanstieg, indem der sich verändernde Anteil der Rentner gemessen an der Anzahl der Beitragszahler in die Rentenformel einfließt. Details unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Nachhaltigkeitsfaktor>, letzter Zugriff 25.08.2007.

2 Die Rentenanpassungsformel simuliert, dass alle Versicherten eine zusätzliche Altersvorsorge im geförderten Umfang abschließen. Die entsprechenden Rentenkürzungen werden als „Riestertreppe“ bezeichnet.

3 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 16/3794, S. 56 f

4 FTD vom 11.04.2007.

5 Siehe Franz Ruland, Aktuelle Ergebnisse zu den Wirkungen der bisherigen Rentenreformen auf den Übergang von der Erwerbs- in die Ruhestandsphase; Vortrag, gehalten auf dem Aktuellen Presse-seminar des VDR, Würzburg, 22. November 2004.

2005 gingen in ganz Deutschland nur 5,1 Prozent aller neuen Altersrentner (etwa 36.000 Menschen) mit dem zurzeit geltenden Rentenalter 65 und aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Rente.

### Ältere Arbeitnehmende künftig besonders von Erwerbslosigkeit bedroht

Deutschland ist weiterhin mit einer dramatischen Massenarbeitslosigkeit von zehn Prozent konfrontiert, und Ältere sind mit etwa 18 Prozent überproportional betroffen. Deutschland startet die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters von einem sehr niedrigen Stand der Erwerbstätigkeit Älterer. Hinzu kommt, dass die Zahl der älteren Arbeitnehmenden (ab 55 Jahre) derzeit besonders stark ansteigt. Das heißt, die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters führt zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots beziehungsweise des Erwerbsspersonenzpotenzials in einer besonders stark besetzten Altersgruppe der älteren Arbeitnehmenden. Und zwar ohne dass sichergestellt werden kann, dass die Nachfrage nach Arbeitskraft generell und die Akzeptanz von älteren Arbeitnehmenden im Speziellen tatsächlich zunimmt.<sup>6</sup> Der drohende Mangel an Arbeitsplätzen wird vor allem mit einer erheblichen sozialen Schieflage verknüpft sein: Insbesondere Menschen mit niedrigen Qualifikationen und niedrigem Einkommen werden von der Erwerbstätigkeit bis ins Alter von 67 Jahren ausgeschlossen sein.

Die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters startet erst im Jahr 2012 und dauert bis zum Jahr 2029. Es ist fraglich, ob diese Vorlaufzeit ausreicht, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu lösen, und ob den älteren Arbeitnehmenden faire Chancen auf dem Arbeitsmarkt verschafft werden können. Die Bundesregierung selbst geht in ihren Prognosen nur von einem langsamen Abbau der Arbeitslosigkeit aus – für 2020 prognostiziert sie noch sieben Prozent Arbeitslosigkeit. Damit der Arbeitsmarkt alle, die bis 67 arbeiten sollen, aufnehmen kann, benötigt die deutsche Volkswirtschaft nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bis zu drei Millionen Ar-

beitsplätze mehr, als ohne die Rente mit 67.<sup>7</sup>

Die bislang schlechten Chancen von Älteren auf dem Arbeitsmarkt haben unter anderem mit den geringen Anstrengungen der deutschen Wirtschaft bei Fort- und Weiterbildung zu tun. Von ebenso großer Bedeutung ist die Erwartung der Arbeitgeber – und zugegebenermaßen auch der Arbeitnehmenden –, dass man im fortgeschrittenen Alter genauso arbeiten muss wie mit 30 oder 40 Jahren. Jedenfalls gehören Anpassungen des Betriebsalltags an die Erfordernisse des altersgerechten Arbeitens eben nicht zum Betriebsalltag: Betriebliche Gesundheitsförderung oder altersgerechte Arbeitszeiten sind in vielen Betrieben nicht Teil der Unternehmenskultur. Ein weiterer wichtiger Grund für die überdurchschnittliche Betroffenheit Älterer von Arbeitslosigkeit ist die Diskriminierung von älteren Arbeitnehmenden durch die Arbeitgeber bei der Einstellung. Nur knapp die Hälfte der Betriebe geben in einer Umfrage des IAB-Panels an, generell bereit zu sein, ältere Bewerber ohne Bedingungen einzustellen. 16 Prozent sind dazu nicht bereit, ein Fünftel der Betriebe nur mit Lohnkostenzuschüssen, weitere 15 Prozent nur in befristeten Verträgen oder in Teilzeit, und neun Prozent geben an, Ältere nur dann einzustellen, wenn es keine jüngeren Bewerbenden gibt. Es ist völlig unsicher, ob ein Bewusstseinswandel der Arbeitgeber bei ihrem Einstellungsverhalten eintreten wird und ob ältere Arbeitnehmende – insbesondere, wenn sie sich aus der Arbeitslosigkeit heraus um einen neuen Arbeitsplatz bemühen – künftig tatsächlich mehr Chancen bekommen werden.

### Nicht alle können bis zum 67ten Lebensjahr arbeiten

Aber selbst wenn der Arbeitsmarkt sich sehr gut entwickelt und selbst wenn die Teilhabechancen Älterer am Arbeitsmarkt gestärkt werden, wird es auch in Zukunft eine große Gruppe von Personen geben, die es nicht schafft, bis zum 67. Lebensjahr zu arbeiten – weil diese Arbeitnehmenden

nicht in den Berufen arbeiten, die man auch noch mit 65 und 66 ausüben kann oder weil sie gesundheitlich angeschlagen sind. Die Zahl der Menschen, die zu jung für die Altersrente, gleichzeitig aber zu krank und zu belastet sind, um auf dem Arbeitsmarkt reelle Chancen zu haben, jedoch wiederum nicht krank genug, um die engen Kriterien der Erwerbsminderungsrente zu erfüllen, wird steigen. Daraus folgt für die Betroffenen, dass sie keinen bruchlosen Übergang aus Arbeit in den Ruhestand schaffen, sondern längere Phasen der Arbeitslosigkeit, des Krankengeldbezugs oder der prekären Beschäftigung erleben werden – mit allen Folgen für ihre Absicherung für das Alter. Besonders gefährlich für die Betroffenen ist in diesem Zusammenhang die gesetzliche Regelung (§ 5 i.V.m. § 9 SGB II), dass die Träger der Grundsicherung für Arbeitslose bei älteren Leistungsempfängenden die Beantragung einer Rente erzwingen können, die mit Abschlägen belegt ist. In diesen und vielen anderen Fällen werden also Arbeitnehmende durch die Erhöhung des gesetzlichen Rentenalters mit hohen Abschlägen – von bis zu 14,4 Prozent – belastet. Wenn hohe Abschläge fällig werden oder längere Zeiten der Arbeitslosigkeit die persönliche Rentenbilanz kaputt machen, hilft es eben nicht, dass das Rentenniveau mittels der „Rente mit 67“ um einen Prozentpunkt höher ausfällt. Das Problem hat – es sei hier wiederholt – eine soziale Dimension: Davon sind nicht so sehr die gut Qualifizierten und gut Verdienenden betroffen, sondern Menschen mit niedrigen Qualifikationen und geringem Einkommen.

Die einzige von der Koalition beschlossene Maßnahme, die einen sozialen Ausgleich bewirken soll, ist zu diesem Zwecke untauglich. Dass Versicherte künftig nach 45 Versicherungsjahren mit 65 Jahren abschlagsfrei in Rente gehen dürfen, ist gut für diejenigen Versicherten, die – entsprechend der engen Definition von Versicherungszeiten für die neue Rentenart – ihr

6 Vgl. Eber, Fuchs, Kistler; WSI-Mitteilungen 9/2006.

7 Vgl. Johann Fuchs, IAB-Kurzbericht 16/2006.

Leben lang beschäftigt waren und nie länger arbeitslos geworden sind. Frauen können solche Erwerbsbiografien in der Regel nicht vorweisen. Und gerade diejenigen, an die manche Sozialpolitiker bei der so genannten 45er-Regelung vielleicht gedacht haben mögen – die Bauarbeiter oder der schon fast legendäre Dachdecker – können am allerwenigsten von der Neuregelung profitieren: Aufgrund der Saisonarbeitslosigkeit, von der Arbeitnehmer im Bauhandwerk in aller Regel betroffen sind, erreichen sie die geforderten 45 Versicherungsjahre nämlich nicht. Davon abgesehen geht ein Großteil von Bauarbeitern bereits vor dem 60. Lebensjahr in Erwerbsminderungsrente – allerdings mit hohen Abschlägen auf die ohnehin nicht üppigen Ansprüche. Vergleichbare Probleme stellen sich aber auch bei anderen Berufsgruppen, beispielsweise bei Krankenschwestern und –pflegern, die diesen Beruf ebenfalls meist nicht bis zum 65ten Lebensjahr ausüben können. Moderne Sozialpolitik, die auch flexibilisierte und

prekäre Erwerbsverläufe absichert, sieht jedenfalls anders aus. Viele Kritiker sind davon überzeugt, dass die 45er-Regelung sehr bald schon mit guten Gründen in Karlsruhe angegriffen werden wird.<sup>8</sup>

### Moderne Sozialpolitik sieht anders aus

Die Große Koalition hat sich allen Verbesserungsvorschlägen verweigert. Zielführender als die so genannte 45er-Regelung wären Verbesserungen bei der Erwerbsminderungsrente gewesen, weil man damit die tatsächlich betroffenen Personen entlasten könnte. Ansatzpunkte dafür wären die Abschaffung der Abschläge und die Einführung eines Tätigkeitsschutzes für ältere Erwerbsgeminderte. Daneben wird von großer Bedeutung sein, dass der Zugang zur Rente sozial gerecht flexibilisiert wird und bestimmte Instrumente erhalten bleiben: So muss die durch die Bundesagentur für Arbeit geförderte Altersteilzeit erhalten bleiben, weil sie dazu beiträgt, eine

gesunde Altersstruktur in den Betrieben zu sichern. Eine Überarbeitung der Förderkriterien kann hier durchaus sinnvoll sein. Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten, eine Teilrente zu beziehen, ausgebaut werden, um den gleitenden Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu einem gängigen Modell zu machen. Und nicht zuletzt wird die Debatte darum, wie die gesetzlichen Rentenversicherung wieder armutsfest gemacht werden kann, immer drängender – nicht nur, aber auch wegen der „Rente mit 67“.

**Ingo Nürnberger** ist Politischer Referent für Alterssicherung und Rehabilitation im Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

<sup>8</sup> Vgl. u. a. Stellungnahmen der Deutschen Rentenversicherung Bund und Prof. Helge Sodan zum RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, veröffentlicht als Ausschuss-Drucksachen 16(11)545 und 16(11)572.

# Pensionsfonds – kein Ersatz für eine solidarische Altersversorgung

WILFRIED KURTZKE

**Den Finanzmärkten haftet oft etwas Mythologisches an: Vielen gelten sie als Ort einer wundersamen Geldvermehrung. Die aktuelle Krise, die ihren Ursprung bei mangelhaft abgesicherten (Subprime) Krediten für Hypotheken in den USA nahm und längst weite Teile der weltweiten Finanzmärkte erreicht hat – einschließlich der Aktienbörsen – zeigt wieder einmal überdeutlich, das dem nicht so ist. Stattdessen ist deutlich geworden, dass hohe Renditen stets mit hohen Risiken verbunden sind. Andererseits bedeutet eine breite Risikostreuung, dass viele Anleger Risiken ausgesetzt sind. Der folgende Beitrag beleuchtet insbesondere die strukturellen Probleme und Grenzen, die kapitalmarktfinanzierten Systemen der Altersvorsorge anhaften.**

„Pensionsfonds sind eine spezielle Form von Investmentfonds. Sie beziehen ihre Mittel aus den Beiträgen zur Alterssicherung von Arbeitnehmern, die entweder von den Arbeitgebern direkt und zwangsweise, oder von Arbeitnehmern freiwillig abgeführt und in einen betrieblichen oder überbetrieblichen Fonds eingezahlt werden.“<sup>1</sup> Bei einer solchen, kapitalgedeckten Form der Alterssicherung wird Kapital angespart und in Fonds angelegt, um damit eine möglichst hohe Rendite zu erzielen. Pensionsfonds arbeiten in der Regel allerdings mit relativ langfristigen Anlageformen; oft werden als besonders riskant bewertete Engagements mittels gesetzlicher Regulierungen ausgeschlossen. Wie sich in der weltweiten Krise nach dem Platzen der New-Economy-Blase Anfang des Jahrtausends gezeigt hatte, bleiben aber auch mit diesen Vorsichtsmaßnahmen die Anlagen der Pensionsfonds nicht vor Verlusten gefeit. Insbesondere ein Crash an den Aktienmärkten schlägt auf viele Anlageformen durch. Ein sicherer Hafen sind stattdessen staatliche Anleihen, die bei der Aufnahme in das Portfolio von Pensionsfonds weiterhin sehr wichtig sind. Unverantwortlich werden die Aktivitäten von Pensionsfonds, soweit hoch riskante Geschäfte wie die Anlage in Hedge Fonds oder das Nutzen von Carry-Trades (kreditfinanzierte Zinsspekulationen) getätigt werden. Dann wird mit der Zukunft von Menschen gespielt.

## Pensionsfonds in den USA

In der USA haben Pensionsfonds eine lange Tradition. Der erste Pensionsfond wurde bereits 1759 gegründet. 1875 wurde der erste Firmenpensionsfonds von American Express ins Leben gerufen und seit

1921 werden Steuervorteile für Einzahlungen in Pensionsfonds gewährt.<sup>2</sup> Seit 20 Jahren steigt die angelegte Kapitalsumme rasant an und hat inzwischen ein bedeutendes gesamtwirtschaftliches Gewicht. Aktuell sind etwa 6,1 Billionen Dollar in ihnen angelegt.<sup>3</sup> Schon in den Neunziger Jahren des vorigen Jahrtausends waren Pensionsfonds die größten institutionellen Anleger.<sup>4</sup>

Die staatliche Altersvorsorge ist in den USA ausgesprochen dürrig, und so tragen bei etwa der Hälfte der Beschäftigten Fonds zu einer Aufstockung bei. Fonds bieten ein breites Spektrum an Angeboten. „Es gibt nicht ‚den‘ Pensionsfond, sondern eine unglaubliche Variationsbreite von Pensionsplänen und -fonds, was Trägerschaft, Organisation, Beitragsaufkommen, Leistungsvielfalt und Kapitalanlagepolitik angeht.“<sup>5</sup> Es gibt Firmenfonds, Mehr-Firmen-Fonds, staatliche und halbstaatliche Fonds. Rechtliche Grundlage der Fonds ist der *Employee Retirement Income Security Act*. Die Rahmenbedingungen sind sehr weit abgesteckt, es gibt kaum Vorschriften über die Anlagestrategien. Häufig können Beschäftigte ihren Vertrag nach unterschiedlichen Risikokategorien wählen. Die Anlagestrategien der Fonds werden oft einem externen Management anvertraut. Steuerlich werden die Einzahlungen in die Fonds subventioniert.

Auch die amerikanischen Gewerkschaften nehmen auf die Fonds Einfluss. „In etwa 13 Prozent der Firmentarifverträge sind für etwa 50 Prozent der Beschäftigten Pensionsleistungen vereinbart.“<sup>6</sup> Durch Einflussnahme auf die Fondsverwaltung versuchen die Gewerkschaften, die Anlagestrategien mitzugestalten. Ihr Ziel ist vor allem eine langfristige Investitionsstrategie und die Vermeidung riskanter Anlagen. All-

gemein ist nicht zu beobachten, dass Pensionsfonds unter dem Einfluss der Gewerkschaft schlechtere Renditen erzielen. Auch gezielte politische Eingriffe werden versucht, wie zum Beispiel dass nur in Unternehmen investiert werden soll, die mit der Gewerkschaft kooperieren. Das *Office of Investment*, die Abteilung für Pensionsfonds beim Gewerkschaftsdachverband AFL/CIO hat vor der Übernahme von Mannesmann durch Vodafone den an Mannesmann beteiligten Pensionsfond aufgefordert, gegen die Fusion zu stimmen. Wie in vielen anderen Fällen konnten dafür aber keine Mehrheiten organisiert werden.

## Trend zur Kapitalmarktorientierung in Europa

In Europa spielen vor allem in Großbritannien und in den Niederlanden Pensionsfonds eine wichtige Rolle. In den anderen Staaten wird eine umlage- oder steuerfinanzierte Rente überwiegend zur Alterssicherung eingesetzt. Der Trend zu einer stärkeren Kapitalmarktorientierung ist in den letzten Jahren in der EU zu spüren. „Im Moment gilt die Privatisierung und der Übergang zu kapitalgedeckten, also Fondssystemen, als Königsweg, ja sogar als einziger Weg der anstehenden Rentenreformen. Internationale Organisationen wie die Weltbank, der IWF, die OECD sind sich da einig, wenn auch die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) gelegentlich ein paar skeptische Töne hören lässt.“<sup>7</sup> Die schlechten Erfahrungen mit Krisen an den Finanzmärkten hat den Reformeifer nicht bremsen können. Nach dem Crash im Jahr 2000 haben sich eher die Argumentationsmuster

1 Huffschmid, Jörg Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg, 1999, S. 84.

2 IG Metall: Pensionsfonds in den USA, Reihe Wirtschaft – Technologie – Umwelt, Frankfurt am Main, 2001, S.4.

3 *Pension Benefit Guaranty Corporation*, 2006 Annual Report.

4 Huffschmid, 1999, S. 86.

5 IG Metall, 2001, S.5.

6 Ebenda, S.16.

7 Krätke, Michael: Die scheinbar unpolitische Ökonomie des Rentners, 2002, <http://www.linksnet.de>, letzter Zugriff am 02.08.2007, S.5.

verschoben. Waren es vorher oftmals die zu erzielenden hohen Renditen, ging es danach vor allem um die finanziellen Nöte der umlagefinanzierten Systeme und um die Bewältigung des demographischen Wandels.

Die OECD-Länder haben sich 2004 zumindest auf „Kerngrundsätze zur Regulierung der betrieblichen Altersvorsorge“ verständigt.<sup>8</sup> Sie behandeln die Themen

- Rahmenbedingungen für effektive Regulierung und Aufsicht;
- Gründung von Pensionsfonds-Managementunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds;
- Leistungspflichten von Pensionskassen, Finanzierungsstandards, Liquidität und Versicherung;
- Vermögensmanagement;
- Rechte der Mitglieder und Begünstigten sowie Angemessenheit der Versorgungsleistungen;
- Überwachung und Kontrolle.

Das Risikobewusstsein bleibt nach wie vor schwach ausgeprägt. Zwar wird die grundsätzliche Frage nach den Vor- und Nachteilen von Fondsmodellen nicht beantwortet und die Empfehlungen sind unverbindlich. Trotzdem werden einige nützliche Empfehlungen benannt. Dazu zählen etwa das Diskriminierungsverbot (Fonds müssen allen Beschäftigten zugänglich sein) oder die Möglichkeit, bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes die angesparten Beträge mit zu nehmen. Gerade für die Fragen der Aufsicht, der Kontrolle und der Anlagestrategien, um Risiken zu begrenzen, wären weitergehendere Empfehlungen wünschenswert gewesen.

### Anspruch und Wirklichkeit von Pensionsfonds

In den Augen der Befürworter scheint eine kapitalgedeckte Altersvorsorge die Lösung aller Rentenprobleme zu sein. Vor allem gegenüber dem demographischen Wandel, der zunehmenden Alterung der Gesellschaft, soll es die Alterssicherung schützen. Tatsächlich lösen Pensionsfonds diese Probleme nicht:

- Der demographische Wandel verändert das Verhältnis der arbeitenden zu der Renten beziehenden Bevölkerung. Mit diesem Grundproblem haben auch Pensionsfonds zu kämpfen. Wenn eine wachsende Zahl älterer Menschen ihre Fonds auflöst, um von diesen Geldern ihren Lebensabend zu bestreiten, treffen sie auf eine schrumpfende Anzahl jüngerer Menschen, die die entsprechenden Papiere kaufen können. Als Folge verfallen die Kurse und untergraben damit die Einkommen der Pensionäre.
- Die derzeitigen Probleme der Rentenversicherung beruhen allerdings nicht auf der demographische Entwicklung. Hohe Arbeitslosigkeit, sinkende Lohnquoten und sogenannte perforierte Erwerbsbiografien untergraben die Finanzen der umlagefinanzierten Rente. Die Folge sind Rentenkürzungen und Armut im Alter. Pensionsfonds schützen allerdings ebenfalls nicht dagegen, denn betroffen sind meist Menschen, die in ihrem Erwerbsleben nur ein geringes Einkommen haben und daher nicht oder kaum in der Lage sind, Rücklagen für ihr Alter anzusparen.

Auch ändern Pensionsfonds nichts an dem Tatbestand, dass die arbeitende Bevölkerung die Menschen im Altersruhestand ernähren muss. Zudem wird leicht übersehen, dass für die Rente ausschließlich die reale Verzinsung (nach Abzug der Inflation) entscheidend ist. Manche zunächst verlockend erscheinende Rendite verliert damit ihre Attraktivität. Gelegentlich wird die Anlage im Ausland als Lösung aus dieser Falle propagiert. Doch in allen Industriestaaten ist die Alterstruktur der Erwerbsbevölkerung ähnlich. Lediglich die weltweite Anlage, etwa in aufstrebenden Staaten wie China und Indien böte eine Lösung. Doch die Risiken sind unübersehbar. Bleiben die Wachstumsraten in diesen Ländern auf dem hohen heutigen Niveau? Werden sie in ferner Zukunft massive Kapitalabflüsse für unsere Renten zulassen?

### Zusätzliche Probleme für die Versicherten

Die Altersversorgung über den Kapitalmarkt schafft noch weitere Probleme:

- Verteilungspolitisch verschlechtern sie die Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Bisher werden in Deutschland die gesetzlichen Rentenbeiträge paritätisch von der Kapitaleseite und den Beschäftigten getragen. Private Beiträge müssen sie allein tragen. Damit wachsen ihre finanziellen Belastungen für die Altersvorsorge sogar noch. Zwar ließe sich argumentieren, dass der Arbeitgeberanteil auch an die Arbeitnehmenden ausgezahlt werden könnte. Machtpolitisch wäre eine vollständige Auszahlung allerdings kaum durchzusetzen.
- Steuervergünstigungen taugen nur sehr bedingt als Ersatz für den Beitrag der Arbeitgeber. Einerseits reichen sie quantitativ nicht aus, andererseits müssen diese Steuererleichterungen zu einem erheblichen Teil die Beschäftigten selbst tragen, weil entweder ihre Steuerlast erhöht wird oder aber die öffentlichen Leistungen eingeschränkt werden.
- Ein massenhaftes „Zwangssparen“, mittels dessen alle privat für ihr Alter vorsorgen, würde die gesamtwirtschaftliche Sparquote massiv erhöhen.<sup>9</sup> Deutschland hat mit über zehn Prozent im internationalen Vergleich eine relativ hohe Ersparnisbildung. In den USA mit ihrer niedrigen und manchmal sogar negativen Sparquote stellen Pensionsfonds in dieser Hinsicht kein Problem dar. In Deutschland würde die ohnehin schwache Konsumnachfrage weiter ausgehöhlt und damit das Wachstum eingeschränkt.

<sup>8</sup> OECD, 2004: <http://www.oecd.org>, letzter Zugriff am 02.08.2007.

<sup>9</sup> Mundorf, Hans: Nur noch Markt, das ist zu wenig. Hamburg, 2006, S.113ff.

- Die hohen Transaktionskosten belasten die kapitalgedeckte Alterssicherung zusätzlich. Umlagesysteme kommen mit wesentlich geringeren Verwaltungskosten aus.

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besteht bei Geldanlagen in Pensionsfonds noch ein prinzipielles Problem. Denn im Konflikt zwischen Kapital und Arbeit drohen sie in eine Falle zu laufen: Um ihren Lebensunterhalt zu verdienen und unter möglichst humanen Bedingungen zu arbeiten, müssen sie bestrebt sein, einen möglichst großen Anteil der wirtschaftlichen Leistung zu erhalten. Hat ihr Pensionsfond dagegen in Aktien investiert, so müssen sie für ihre Alterssicherung an einer möglichst hohen Kapitalrendite interessiert sein. Ein Interessenkonflikt, der nicht lösbar ist. „Langfristig kann ein kapitalgedecktes Verfahren in einer geschlossenen Volkswirtschaft nur höhere Erträge bringen, wenn die Ertragsraten der Finanzaktiva das Wachstum der Lohnsumme übersteigen.“<sup>10</sup>

Dem grundsätzlichen Fazit der österreichischen Ökonomen des BEIGEWUM kann zugestimmt werden: „Pensionsfonds bringen keine Lösung der Finanzierungsprobleme für Pensionen. Die unbestritten belebende Wirkung auf die Finanzmärkte bringt keine gesamtwirtschaftlichen Vorteile. Fonds müssen vielmehr als Instrument zur Durchsetzung eines Projekts zur Umverteilung nach oben, Individualisierung von Risiko und hegemonialen Durchsetzung einer unternehmerfreundlichen Politik gesehen werden. (...) Und über ihre Pensionsansprüche sind die Arbeiterinnen, Arbeiter und Angestellten zu unfreiwilligen Agenten des Verwertungsprozesses geworden – das Finanzkapital und seine Logik haben mit Hilfe von Lohngebern eine dominierende Stellung erlangt.“<sup>11</sup>

## Pensionsfonds in Deutschland

Die deutsche Altersvorsorge beruht auf drei Säulen: gesetzliche Rentenversicherung, Betriebsrente und private Rentenversicherung. Das mit Abstand größte Gewicht hat

die umlagenfinanzierte gesetzliche Rentenversicherung. Die Höhe der daraus resultierenden Rente ergibt sich aus den eingezahlten Beiträgen. Im Prinzip ist mit diesem Instrument eine lebendstandardsichernde Altersrente gewährleistet. Doch gerade diese Säule kann aufgrund kaum steigender Löhne, fehlender Beitragszeiten durch Arbeitslosigkeit und durch gesenkte Beiträge aus Lohnersatzleistungen den Schutz vor Altersarmut kaum noch gewähren.<sup>12</sup>

Auch die zweite Säule, die betrieblichen Renten, gingen jahrelang zurück, da Unternehmen zur Erzielung hoher Renditen zunehmend Kosten sparen wollten. Mit dem Altersvermögensgesetz (und ergänzenden Regelungen in anderen Gesetzen) wurde Anfang 2002 die Förderung der privaten Altersvorsorge eingeführt (Riester-Rente). Um die gesunkenen Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auszugleichen, werden die Beschäftigten gewissermaßen gezwungen, in diese neue Vorsorgeform einzusteigen. Damit wurde der Einstieg in das Kapitaldeckungsverfahren auch in Deutschland vollzogen. Zwar wird dies steuerlich und durch Befreiung der Beiträge von der Sozialversicherung in der Form von Betriebsrenten (zunächst bis 2008 befristet; nun zeitlich unbegrenzt) gefördert, doch der Wegfall der paritätischen Finanzierung macht diese Renten für die Beschäftigten dennoch zu einem schlechten Geschäft. Die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht schwächt zudem die umlagenfinanzierte Rente weiter.

In der Literatur werden die bilanziellen Pensionsrückstellungen der Unternehmen häufig als Pensionsfonds eingestuft, doch erst mit dem Altersvermögensgesetz wurden Pensionsfonds im eigentlichen Sinn in Deutschland als neue Anlageform betrieblicher oder privater Renten eingeführt. Sie gehören seitdem (ähnlich wie in den USA) zu den staatlich geförderten Formen der Altersvorsorge.

Häufig wird die Selbstorganisation (über ihre Gewerkschaft) der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Altersvorsorge

als Alternative zu Pensionsfonds diskutiert.<sup>13</sup> Die IG Metall hat die gesetzlichen Möglichkeiten genutzt und mit der Metall-Rente einen Pensionsfond initiiert. Doch diese Perspektive sollte nicht überschätzt werden. Wenn die Beschäftigten durch eine Verschlechterung der gesetzlichen Rahmenbedingungen gezwungen sind, in kapitalgedeckte Verfahren einzusteigen, bietet die kollektive Selbstorganisation die Chance zu besseren Konditionen, damit nicht gilt: „(...) die Beschäftigten zahlen viel Vertreterprovision für wenig Rente. Gerade die amerikanischen Erfahrungen haben die deutlich höhere wirtschaftliche Effizienz kollektiver Regelungen, was Verwaltungskosten, Übertragbarkeit, Leistungsbreite und -sicherheit angeht, gezeigt.“<sup>14</sup> Bessere Konditionen und bessere Anlagestrategien machen einen gewerkschaftlichen Pensionsfond zu einer sinnvollen Sache. Die Begrenztheiten, die mit der grundsätzlichen Struktur kapitalgedeckter Verfahren verbunden sind, kann er allerdings nicht überwinden. Er bleibt dieser Logik notwendigerweise verhaftet. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Geschäftspolitik von Unternehmen sollten ebenfalls nicht überschätzt werden.

## Steigende Bedeutung von Rentenfonds

Mit der amerikanischen Situation ist die Lage in Deutschland nicht vergleichbar. Die Pensionsfonds sind erheblich stärker reguliert. Sie unterliegen der Versicherungsaufsicht und die Kapitalanlagepolitik unterliegt Auflagen. Die Risiken werden damit stark eingegrenzt. Auch quantitativ ist der Bereich hierzulande noch schwach entwickelt. Zunächst gab es sogar nur wenig Interesse an der geförderten, zusätzlichen kapitalge-

<sup>10</sup> BEIGEWUM (undatiert): Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Vom Pensionär zum Aktionär, <http://www.beigewum.at>, letzter Zugriff am 02.08.2007, S. 8.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 10.

<sup>12</sup> Siehe dazu auch den Beitrag zur Rente mit 67 von Ingo Nürnberger.

<sup>13</sup> BEIGEWUM (undatiert), Krätke 2002

<sup>14</sup> IG Metall 2001, S. 22.



deckten Rente. Erst in den letzten Jahren hat die Zahl der Verträge stark zugenommen. Waren etwa Ende 2004 knapp 4,2 Millionen Verträge geschlossen, so sind es aktuell (30.06.2007 nach Bundesministerium für Arbeit) schon 9,1 Millionen.<sup>15</sup> Allerdings waren davon nur 1,5 Millionen Investmentfondverträge. In der Regel wird die Riester-Rente als Versicherungsvertrag geschlossen (7,2 Millionen Verträge). Der Rest sind Banksparverträge.

Stärker als die Zahl der Verträge hat das Anlagevolumen zugelegt. Betrug es 2005 noch 1,1 Milliarden Euro, sind es heute bereits zwölf Milliarden.<sup>16</sup> Änderungen im Versicherungsaufsichtsgesetz haben diesen Aufschwung begünstigt. Zwei Großunternehmen haben ihre Pensionsrückstellungen in Pensionsfonds ausgegliedert und so aus ihrer Bilanz nehmen können.

Deutschland ist noch weit von amerikanischen Verhältnissen entfernt. Die Kapitalmarkturbulenzen gefährden hier keine Rentenleistungen. Doch der eingeschlagene Weg führt weg von einer solidarischen Altersversorgung. Nicht nur das Rentenniveau der Neurentner ist kräftig gesunken. Auch mit der bisherigen Nutzung der neuen Instrumente kann der Lebensstandard im Alter nicht annähernd gehalten werden. Die neuen Formen der privaten und betrieblichen Vorsorge haben dazu ein zu geringes Niveau.<sup>17</sup> Weitere Einschnitte sind bereits beschlossen. So wird das Rentenalter auf

**Wilfried Kurtzke** arbeitet im Ressort Wirtschaft und Statistik des Funktionsbereiches Wirtschaft-Technologie-Umwelt im Vorstand der IG Metall.

67 Jahre angehoben, was für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichts anderes als eine Rentenkürzung darstellen wird. Die gesetzliche Rentenversicherung wird damit weiter ausgehöhlt und die Renten werden nicht sicherer. Ganz im Gegenteil: die Altersvorsorge wird für Beschäftigte teurer, Altersarmut wird massiv zunehmen und irgendwann könnten heftige Turbulenzen an den Finanzmärkten auch in Deutschland die Sicherheit der Rentenzahlungen gefährden.

<sup>15</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales Pressemitteilung vom 14.08.2007, <http://www.bmas.bund.de>, letzter Zugriff am 15.08.2007.

<sup>16</sup> Sanio, Jochen: Jahrespressekonferenz der BaFin am 14. Mai 2007, S.4, <http://www.bafin.de/presse>, letzter Zugriff am 02.08.2007.

<sup>17</sup> Vgl. dazu Tnsi-fratest: Künftige Alterseinkommen der Arbeitnehmer mit Zusatzversorgung 2005, Endbericht, München.

# Die Grundeinkommensdebatte in Deutschland

VON THOMAS PORESKI UND MANUEL EMMER

**Die Arbeitsmarktreforen der Rot-Grünen Bundesregierung brachten kaum positive Effekte auf dem Arbeitsmarkt, haben aber die sozialpolitische Debatte in der Bundesrepublik beflügelt. Daraus sind überdenkenswerte Vorschläge und Modelle insbesondere zum Grundeinkommen hervorgegangen. Ins Abseits gerückte Themen und Fragen sind wieder ins Zentrum der Debatte gerückt: Wie viel Umverteilung wollen wir? Wie viel Armut dulden wir? Wie können Besteuerung der Einkommen und Gewährung von Transfers vereinfacht und menschenwürdiger gestaltet werden? Der Beitrag greift zunächst wesentliche Impulse der Grundeinkommensdebatte auf, um dann die einzelnen Modelle detaillierter vorzustellen.**

Die Politik von Rot-Grün brachte für viele Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen harte Einschnitte, indem sie unter anderem die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von früher 32 auf heute höchstens 18 Monate reduzierte. Die größte Verunsicherung verursachte aber die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (als Hartz IV bekannt), da die lebensstandardsichernde Funktion der Arbeitslosenhilfe bei der neuen Leistung – dem Arbeitslosengeld II – nicht übernommen wurde. Statt einer Geldleistung, die sich am früheren Lohn oder Gehalt orientierte, gibt es jetzt nur noch eine pauschale Zuwendung in Höhe von 347 Euro plus Erstattung der Kosten der Unterkunft. Seit dieser Reform gibt es für langzeitarbeitslose Menschen keine eigenständige Unterstützung mehr, sondern nur ein gemeinsames Sicherungssystem für alle Haushalte, deren Einkommen unter dem so genannten „soziokulturellen Existenzminimum“ liegen.

Dabei ist weniger die Grundidee einer gemeinsamen steuerfinanzierten Leistung für alle armen Haushalte das Problem, sondern die mit der Arbeitsmarktreform verbundene Logik der Haushaltsbezogenheit. Sie führt dazu, dass langzeitarbeitslose Menschen kein Recht auf eine eigenständige Sicherung mehr haben, wenn ihr Partner andere Einkünfte in entsprechender Höhe hat. Auf das Arbeitslosengeld II wird – mit wenigen Ausnahmen – auch die private Altersvorsorge angerechnet. Diese wenigen, aber wichtigen Details haben zu einer umfassenden Schnüffelpraxis von Seiten der zuständigen Behörden geführt. Dies betrifft die privaten Lebens- und Finanzverhältnisse vieler Menschen. Die Langzeitarbeitslosen sind den Behörden weitgehend

ausgeliefert: Sie haben kaum Mitspracherechte in Bezug auf notwendige oder sinnvolle Unterstützungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Es besteht auch kein Anspruch auf tatsächliche Förderung und Unterstützung, selbst wenn dies als dringend angesehen wird. Des Weiteren sind die Möglichkeiten, zum Arbeitslosengeld II etwas hinzu zu verdienen, so begrenzt und bürokratisiert, dass viele in die illegale Beschäftigung flüchten.

## Arbeitsmarktreforen und Vermeidung von Armut

Die gesellschaftlichen Folgen der Arbeitsmarktreforen sind dramatisch. Erstmals hat die Angst vor einem drohenden sozialen Abstieg auch Teile der Mittelschichten erfasst.

Hinzu kommt, dass die Ausweitung der Beschäftigtenzahl beim derzeitigen Wirtschaftsaufschwung nicht in dem gewünschten Ausmaß erfolgte wie in früheren Aufschwungphasen.<sup>1</sup> Im April 2007 erreichte die Zahl der Hartz IV Empfänger mit 7,4 Millionen Menschen einen Rekordstand.<sup>2</sup> Darunter sind circa zwei Millionen Kinder, für deren Verpflegung lediglich 2,57 Euro pro Tag vorgesehen ist, wenn sie unter 14 Jahren sind. Da Schulspeisungen in Deutschland in der Regel kostenpflichtig und teurer als 2,57 Euro pro Tag sind, können viele Kinder aus Geldmangel nicht daran teilnehmen. Das ist ein Skandal.

Zu den 7,4 Millionen müssen jedoch mehrere Millionen verdeckt Arme hinzu gezählt werden. Als „verdeckt arm“ bezeichnet man Personen, die nach dem Gesetz einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Bedarfs-

abhängige Grundsicherung besitzen, ihn aber aus verschiedenen Gründen nicht geltend machen. Das bedeutet, dass die betroffenen Personen sogar mit einem Einkommen auskommen müssen, das unter den Grundsicherungsleistungen liegt.<sup>3</sup> Die Hauptgründe sind: die Unkenntnis der Anspruchsbedingungen, falsche Informationen, die Furcht, dass Verwandte zur Rückzahlung herangezogen werden und viele weitere.<sup>4</sup> Nach neuesten Schätzungen bewegt sich die Dunkelziffer der verdeckten Armut zwischen 50 und rund 100 Prozent der Zahl der Menschen, die Hartz IV erhalten.<sup>5</sup> Insofern kann das Grundsicherungssystem in Bezug auf die Armutsvermeidung als ineffizient angesehen werden. Zudem verursacht die Sozialbürokratie unnötige Kosten, die durchschnittlich zwischen 200 und 1500 Euro pro Fall und Jahr im Arbeitslosengeld II betragen.<sup>6</sup>

## Verteilung, Armut und Intransparenz

Es gibt aber neben den missglückten Arbeitsmarktreforen viele weitere Gründe, warum viele Menschen einen Systemwechsel zum Grundeinkommen als notwendig ansehen: Das deutsche Steuer- und Transfersystem wird als ungerecht und undurchschaubar wahrgenommen. Die sozialen Sicherungssysteme, die die Risiken bei Armut, Alter, Krankheit und Pflege absichern sollen, gelten als ineffizient, „demographisch bedroht“ und „falsch finanziert“.

1 Horn, Gustav / Camille, Logeay/Diego, Stapff (2007). Viel Lärm um nichts? Arbeitsmarktreforen zeigen im Aufschwung bisher kaum Wirkung, [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_20\\_2007.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_20_2007.pdf), letzter Zugriff am 21.8.2007.

2 Martin Gehlen, Vorsicht, soziale Lawine, in: Tagesspiegel, 16.08.2007.

3 Hauser Richard (2005), Zur Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland – Kommentare zu den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung, [http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Sozialindikatoren/Veranstaltungen/PDFs/Praes\\_Hauser.pdf](http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Sozialindikatoren/Veranstaltungen/PDFs/Praes_Hauser.pdf).

4 Vgl. ebenda, S. 19.

5 Becker, Irene, Hauser Richard, Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Berlin, 2005.

6 Eigene Berechnung auf Basis des Landkreises Konstanz.

Laut Umfragen sind zwei Drittel der Bevölkerung der Auffassung, dass die Regierung in Deutschland zu wenig für die Schaffung sozialer Gerechtigkeit tut.<sup>7</sup>

Alleine zwischen 1992 und 2001 sank das Medianeinkommen um 25 Prozent. Entsprechend nahm auch die relative Einkommens-Ungleichheit zu.<sup>8</sup> Hinzu kommt, dass viele öffentliche Bereiche unterfinanziert und zahlreiche früher kostenlose Leistungen heute kostenpflichtig geworden sind. Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich weiter. Die obere Hälfte der privaten Haushalte verfügt über 80 Prozent aller ausgabefähigen Einkommen, während sich die untere Hälfte 20 Prozent teilt. Bei den Vermögen sieht die Situation noch viel krasser aus. Vom privaten Vermögen, nach Abzug aller Schulden, vereinigt die obere Hälfte 96 Prozent auf sich, während die untere Hälfte der Bevölkerung sich mit lediglich 4 Prozent begnügen muss.<sup>9</sup> Leider hat sich diese Tendenz in den vergangenen Jahren kontinuierlich verstärkt.

### Arbeitsmarktpolitik in der Sackgasse

Das traditionelle arbeitsmarktpolitische Problemlösungsrepertoire ist offenkundig erschöpft. Viele der aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme sind entweder sehr teuer, ineffizient oder sogar kontraproduktiv. Im schlimmsten Fall führen sie zu Lohnsenkungen, ohne dafür zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Dies gilt besonders für die arbeitgeberseitigen Lohnsubventionen (Kombilohnmodelle), aber auch für viele öffentliche Beschäftigungsverhältnisse. Auch die Gewährung monetärer arbeitsmarktpolitischer Leistungen funktioniert nicht so, wie sie sollte und könnte. Die großen Parteien wissen es, scheuen sich aber vor dem endgültigen Eingeständnis, dass das Arbeitslosengeld II in der jetzigen Ausprägung nicht zukunftsfähig ist. Bündnis 90/Die Grünen und die Linkspartei fordern seit einiger Zeit konkrete Verbesserungen. Die Forderungen reichen von einer Individualisierung der Ansprüche (statt Haushaltsbezug), abgemilderten Überprüfungen

der Arbeitsbereitschaft bis hin zu besseren Zuverdienstmöglichkeiten.

Die Vorschläge und Forderungen wurden bisher jedoch weder durchgerechnet, noch auf ihre Machbarkeit hin überprüft. Bis heute wurde kein Konzept vorgelegt, das mit der jetzigen Systematik der Bedarfsprüfung und dem Steuer- und Abgabenrecht umsetzbar ist. Das hat einen banalen Grund: Verbesserungen dieser Art sind innerhalb des jetzigen Systems schlicht nicht machbar. Würden die Forderungen umgesetzt, kämen bedürftige Haushalte bereits mit geringen Teilzeit- Zuverdiensten schnell auf ein Nettoeinkommen, das deutlich über dem statistischen Durchschnitt liegt. Das liegt daran, dass die Einkommen im unteren Bereich sehr eng unter dem Median gestaffelt sind. Würde demnach auch nur ein Teil der geforderten Verbesserungen beim Arbeitslosengeld II verwirklicht, würde die Zahl der Berechtigten geradezu explodieren. Bereits bei einer gemäßigten Umsetzung hätten sogar im reichsten Bundesland, in Baden-Württemberg, mehr als die Hälfte aller 4-Personen-Haushalte Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II.<sup>10</sup> In der Folge müsste die Sozialbürokratie finanziell und personell deutlich aufgestockt werden. Immer mehr Bürgerinnen und Bürger müssten sich mit dieser auseinandersetzen, um ihre Ansprüche geltend zu machen.

### Das Grundeinkommen – ein Weg aus der Sackgasse

Die dem Grundeinkommen zugrunde liegende Idee ist einfach: Alle Bürger/innen erhalten ein monatliches Grundeinkommen. Individuell und ohne Bedürftigkeitsprüfung. Die Grundsicherung ersetzt die meisten bisherigen materiellen Transfers und Vergünstigungen. Steuererklärungen von Privatpersonen würden sich erübrigen. Im unteren Einkommensbereich würde Armut weitgehend verhindert, bevor sie überhaupt entsteht. Bei hohen Einkommen ersetzt es die – rechtlich ohnehin gebotenen – Freibeträge. Die sozialen Sicherungssysteme wür-

den dann entweder wie bisher aus Steuermitteln finanziert, oder sie entfielen sogar ganz.

Aufgrund der zahlreichen Ausgestaltungsmöglichkeiten ist aber die genaue Betrachtung und Beurteilung der Grundeinkommensmodelle dringend geboten. Sie können je nach politischer Couleur ausgestaltet werden. In nahezu allen politischen Spektren gibt es Vorschläge. Die bekanntesten stammen von dem Unternehmer Götz W. Werner, dem Direktor des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts Thomas Straubhaar, dem Thüringer CDU-Ministerpräsidenten Dieter Althaus und zahlreichen Politikern der Grünen sowie der Linkspartei. Gemeinsamkeiten bestehen nur in Bezug auf die Grundidee. Die Ausgestaltungen und Wirkungen sind extrem unterschiedlich.

### Grundeinkommen finanziert über Konsumsteuern

Am öffentlichkeitswirksamsten agiert sicher der Unternehmer Götz W. Werner. Er propagiert die Vision eines sehr auskömmlichen Grundeinkommens bis zu 1500 Euro monatlich pro Person. Dieses Grundeinkommen soll nicht – wie in den anderen Modellen – über Einkommenssteuern, sondern nur noch über den Konsum, also die Mehrwertsteuer, finanziert werden. Neben der attraktiven Vision eines selbstbestimmten Lebens hat dieses Konzept aber auch viele problematische Aspekte: Die Mehrwertsteuer müsste auf etwa 100 Prozent steigen, um die Gegenfinanzierung zu gewährleisten. Dies ist im internationalen Umfeld kurzfristig völlig undenkbar. Götz W. Werner

7 Ernid-Umfrage im Auftrag der Zeit (2007), <http://www.zeit.de/online/2007/33/bg-umfrage?2>, 21.8.2007.

8 Stefan Bach (2007), Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse für Reiche, in: DIW-Wochenbericht, 13/2007, S. 195, <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docsnew/07-13-1.pdf>.

9 Claus Schäfer (2007), Thesen zur Verteilungspolitik, [http://www.boeckler.de/pdf/wsi\\_text\\_schaefer\\_evkirchentag\\_2007.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsi_text_schaefer_evkirchentag_2007.pdf), 21.8.2007.

10 Eigene Berechnung.

gesteht dies auch ein. Würden wir jährlich eine Mehrwertsteuererhöhung von drei Prozentpunkten umsetzen, würde die Verwirklichung der Vision fast 30 Jahre bis zur endgültigen Umsetzung brauchen. Ebenso schwierig ist Werners Vorstellung, dass ein Teil der sozialen Infrastruktur aufgelöst werden soll. So soll die Krankenversicherung zur freiwilligen Privatsache werden. Die einheitliche Konsumsteuer soll alle Steuern und Abgaben ersetzen. Das würde bedeuten, dass der Staat kaum noch Einfluss auf die Dynamik der Einkommens- und Vermögensentwicklung hätte.

### Auszahlung des Sozialbudgets<sup>11</sup>

Auf andere Weise problematisch ist das Modell des Ökonomen Thomas Straubhaar: Er schlägt vor, das gesamte Sozialbudget von über 700 Milliarden Euro einfach an alle Bürger auszuzahlen, woraus ein Grundeinkommen von ca. 600 bis 800 Euro monatlich resultieren würde. Davon müsste allerdings noch die Krankenversicherung abgezogen werden. Große Teile der sozialstaatlichen Infrastruktur würden kostenpflichtig werden. Das brächte zwar in der Summe weniger Bürokratie, aber auch weniger soziale Gerechtigkeit.

### Grundeinkommensdebatten in den politischen Parteien

Das Modell aus der Linkspartei,<sup>12</sup> das insbesondere vom Bundesvorstandsmitglied Katja Kipping vertreten wird, sieht keinerlei Einschnitte in die soziale Infrastruktur vor und fordert ein existenzsicherndes Grundeinkommen, in Höhe von 950 Euro für Erwachsene und 475 Euro für Kinder. Das Grundeinkommen liegt damit leicht über der von der Europäischen Union definierten Armutsgrenze. Das Modell ist zwar sozialpolitisch unangreifbar, hat aber den Nachteil, dass dafür Spitzenbelastungen von bis zu 75 Prozent des Einkommens in Kauf genommen werden müssten. Das macht das Modell nicht nur weniger attraktiv, sondern auch wenig politiktuglich. Hinzu kommt, dass bereits die Grundidee eines

bedingungslosen Grundeinkommens von den mächtigsten Politikern der Linkspartei (auch Gysi und Lafontaine), massiv bekämpft und als „neoliberale Stilllegungsprämie“ für benachteiligte Menschen etikettiert wurde. Sie haben sich in der Bundestagsfraktion der Linkspartei durchgesetzt. Bemerkenswerterweise mit einer Argumentation des Gewerkschaftsfunktionärs Michael Schlecht, der befürchtet, dass mit einem Grundeinkommen die „Überflüssigen“ entsorgt werden.<sup>13</sup>

Der Ministerpräsident von Thüringen, Dieter Althaus (CDU) spricht sich ebenfalls für ein Grundeinkommen aus und möchte damit durch die Hintertür Tarifverträge und Mindestlöhne im Niedriglohnssektor verhindern, gleichzeitig aber die Kopfpauschale und einen niedrigen Einkommenssteuerhöchstsatz (*flat-tax*) einführen. Er hat ein Konzept vorgelegt<sup>14</sup> und rechnen<sup>15</sup> lassen, das ein Grundeinkommen von 800 Euro für Personen im Erwerbs- oder Rentenalter und 500 Euro für Kinder (abzüglich jeweils 200 Euro für die obligatorische Krankenversicherung) vorsieht. Er ersetzt damit viele, aber nicht alle anderen Sozialleistungen. Der Vorschlag ist interessant, hat aber auch Tücken: Zwei schwer wiegende Probleme sind, dass erstens individuelle Notlagen nur unzureichend abgedeckt werden und zweitens bei einem Spitzensteuersatz von 25 Prozent eine sehr deutliche Finanzierungslücke entsteht. Würde diese bewusst in Kauf genommen, bestünde die Gefahr, dass an anderer Stelle Sozialleistungen oder Mittel für die Soziale Infrastruktur gekürzt werden müssten.

Einige progressive Aspekte des Althaus-Modells sind von grünen Vorstellungen zum Grundeinkommen<sup>16</sup> inspiriert. Im Frühjahr 2006 wurde auf dem Zukunftskongress von Bündnis 90/Die Grünen ein Modell vorgestellt, das ein so genanntes partielles Grundeinkommen vorsieht – mit einem Sockel von 500 Euro für Erwachsene und 400 Euro für Kinder. Zusätzliche Ansprüche werden bedürftigkeitsgeprüft gewährt. Damit wird ein Großteil der heutigen Bedarfsprüfungen überflüssig und die Betroffenen

werden materiell dennoch besser abgesichert als heute. Die sozialen Sicherungssysteme werden als Bürgerversicherung ausgestaltet, was gerechter als heute wäre, da alle Einkommen, und nicht nur die der abhängig Beschäftigten, in die Finanzierungsverantwortung mit einbezogen würden. Dadurch würde das System der sozialen Sicherung krisenresistenter, gerade bei einer zunehmenden Erosion der Normalarbeitsverhältnisse und dem demographischen Wandel.

Das Modell ist als integriertes Steuer- und Transfermodell ausgelegt. Mit einem einfachen, unbürokratischen und transparenten Steuermodell wird eine enorme Verteilungswirkung erzeugt. Die Spitzenbelastung liegt dennoch leicht unter skandinavischem Niveau. In unteren Einkommensgruppen könnte der Trend zu sinkenden Löhnen gestoppt werden. Durch den nicht zu hohen Grundsicherungssockel bestünde ein starker Arbeitsanreiz, aber eben nicht um jeden Preis.

### Investitionen in die soziale Infrastruktur

Neben den monetären sozialpolitischen Leistungen muss in der Grundeinkommensdebatte aber auch der Ausbau der sozialen Infrastruktur (Bildung, Kinderbetreuung und soziale Integration) mitbedacht werden. Diese darf nicht eingeschränkt werden. Im Gegenteil. Sie muss deutlich ausgebaut werden. Alle Modelle müssen kritisch überprüft werden, ob sie einen bedarfsgerechten Ausbau oder einen Abbau der sozialen Infrastruktur vorsehen. Gleiches gilt für die aktive Arbeitsmarktpolitik, die für manche

11 <http://www.hwwi.org>, 19.08.2007.

12 <http://www.die-linke-bag-grundeinkommen.de>, 19.08.2007.

13 Michael Schlecht: Die Überflüssigen entsorgt, TAZ, taz Nr. 8115 vom 2.11.2006, Seite 11.

14 Dieter Althaus, <http://www.dieter-althaus.de>, 19.08.2007.

15 Michael Opielka und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Das Solidarische Bürgergeld, Analysen zu einer Reformidee, 2007.

16 Thomas Poreski und Manuel Emmeler, <http://www.grundsicherung.org>, 19.08.2007.

Personengruppen unverzichtbar ist. Auf Schikanen und unnötige Überprüfung der Arbeitsbereitschaft sollte verzichtet werden, jedoch nicht auf die gezielte Förderung, Qualifizierung und Unterstützung der individuellen persönlichen Entwicklung der Betroffenen.

### Fazit

Ein bedingungsloses Grundeinkommen allein ist kein Patentrezept oder gar Ersatz für eine durchdachte Sozialpolitik. Es enthält aber ein immenses Potenzial bei der

Neuorganisation der monetären Sphäre der Sozialpolitik, welches verdient, erschlossen zu werden. Ein Grundeinkommen würde auch zu mehr Geschlechtergerechtigkeit führen, wenn Ansprüche auf Sozialleistungen und die Besteuerung individualisiert würden. Es steht für eine Gesellschaftspolitik, in der keine Lebensmodelle aufgezungen, sondern Freiräume zur individuellen Lebensgestaltung und Entfaltung geschaffen werden. In einer immer mehr nach ökonomischen und nach den Gesetzen der Globalisierung funktionierenden Gesellschaft, sind diese Freiheiten überlebensnot-

wendig für ein demokratisches und pluralistisches Gemeinwesen.

**Manuel Emmler** ist freiberuflicher Politikwissenschaftler, Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Netzwerks Grundeinkommen und diverser Gremien bei Bündnis 90/Die Grünen.

**Thomas Poreski** ist Leiter der Stabsabteilung Sozialrecht und Qualitätsmanagement bei einem großen sozialen Dienstleistungsunternehmen.

# Soziale Lage, Geschlecht und Gesundheit

HEIDE MERTENS

**Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Gesundheitsreform und der Absicht, die Prävention zu stärken, weisen neuere Untersuchungen sehr eindeutig darauf hin, dass es in der Bundesrepublik einen starken Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit gibt. So haben statistisch Angehörige von Berufsgruppen mit hohem Status und hohem Einkommen eine um circa zehn Jahre höhere Lebenserwartung als Angehörige der Berufsgruppen mit den niedrigsten Einkommen. Frauen haben zwar im Durchschnitt eine höhere Lebenserwartung als Männer, leben aber mit einem schlechteren Gesundheitszustand. Der Beitrag fasst die wichtigsten Erkenntnisse über den Zusammenhang von sozialer Lage, Geschlecht und Gesundheit zusammen.**

Die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Gesundheit und sozialer Lage haben eine lange Tradition. Schon um 1850 wiesen Ärzte wie Rudolf Virchow und Salomon Neumann darauf hin, dass der schlechte Gesundheitszustand der unteren sozialen Schichten vor allem mit den Lebensbedingungen zu tun hat. Tatsächlich hängt der kontinuierliche Rückgang der Sterblichkeit von Kindern und Erwachsenen seit dieser Zeit mindestens so sehr mit der Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in bezug auf Ernährung, Hygiene, Wohnen, Arbeitsbedingungen und Bildung zusammen wie mit der Erfindung von modernen Medikamenten und Therapien.

Das gleiche gilt für die Entwicklung von Krankheit und Gesundheit in den heutigen Entwicklungsländern. Die Versorgung mit modernen Medikamenten ist nur ein Faktor für die Verbesserung der Lebenserwartung und Gesundheit. Der Zugang zu Ernährung, sauberem Wasser und Bildung spielen eine ebenso wichtige Rolle. Selbst die HIV-Aids Pandemie trifft die ärmsten Länder und hier die am meisten von Armut betroffenen Menschen am härtesten.

## Armut macht krank

Neuere Studien haben erwiesen, dass dieser Zusammenhang nicht nur für die Vergangenheit oder Entwicklungsländer gilt, sondern wahrscheinlich in zunehmendem Maße auch für die Bundesrepublik zu Beginn des 3. Jahrtausends zutrifft. Es besteht ein eindeutiger, wissenschaftlich erwiesener Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Gesundheit. Personen mit niedrigem sozialem Status, gemessen an

den Indikatoren von Bildung, Einkommen und beruflicher Stellung, weisen einen besonders schlechten allgemeinen Gesundheitszustand auf, sind häufiger krank und sterben früher als Personen mit hohem sozialen Status.<sup>1</sup>

Frauen und Männer in den unteren Schul- und Berufsausbildungsgruppen sowie mit einfacher beruflicher Stellung geben die schlechteste Beurteilung des eigenen Gesundheitszustandes ab.<sup>2</sup> Auch hinsichtlich des Auftretens von zahlreichen Beschwerden und Erkrankungen besteht für die unteren sozioökonomischen Gruppen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit daran zu erkranken. So mussten in einem Zeitraum von zehn Jahren 70 Prozent der bei einer Ersatzkasse versicherten Männer und 80 Prozent der Frauen in einfachen manuellen Berufen wegen Herzinfarkt, Schlaganfall, Krebs, einer Erkrankung des Muskel, Skelett oder Bindegewebes sowie Verletzungen und Vergiftungen mindestens einmal stationär behandelt werden. Von Männern in Ingenieurberufen mussten jedoch nur 47 Prozent wegen einer der genannten Erkrankungen behandelt werden und von Ingenieurinnen sogar nur 30 Prozent.<sup>3</sup>

Menschen mit niedrigem sozialen Status haben nicht nur ein erhöhtes Krankheitsrisiko und einen schlechteren Gesundheitszustand, sondern auch eine wesentlich geringere Lebenserwartung. Bei Männern im unteren Viertel der Einkommensskala liegt die Lebenserwartung zehn Jahre niedriger als bei denen mit hohem Einkommen.<sup>4</sup> Die genauen Zusammenhänge sind dabei bisher noch nicht erschöpfend erforscht. Möglicherweise spielt in den unteren Einkommens- und Berufsgruppen der niedrige Bil-

dungsstand die entscheidende Rolle. Denn Menschen mit niedrigerem Bildungsniveau haben weniger Ressourcen, um Krankheiten zu bewältigen. Ihnen fehlen Wissen, Fähigkeiten und Kompetenzen, sowie Möglichkeiten präventive und kurative Maßnahmen für ein gesundes Leben zu ergreifen, zu denen etwa Vorsorge, eine gesunde Lebensführung und regelmäßige Erholung gehören. Gesundheitsrisiken wie Übergewicht, sportliche Passivität und das Rauchen sind hier stärker verbreitet.<sup>5</sup> Der Zugang zur präventiven und kurativen Gesundheitsversorgung ist für die Gruppen mit niedriger Bildung und niedrigem Einkommen seit der Gesundheitsreform möglicherweise noch schlechter geworden. Dazu kommen auch in Deutschland mittlerweile eine wachsende Zahl von Menschen ohne Krankenversicherung.<sup>6</sup> Gleichzeitig sind die gesundheitlichen Belastungen und die Unfallgefahren in den einfachen manuellen Berufen wesentlich höher als in den höheren Berufsgruppen. Einen schlechten Gesundheitszustand weisen auch Langzeiterwerbslose auf.

## Frauen mit höherer Lebenserwartung, aber schlechterem Gesundheitszustand

Wesentlich komplexer und uneindeutiger stellt sich demgegenüber der Zusammenhang zwischen Geschlecht und Gesundheit dar. Zwar ist unabhängig von der sozialen

1 Babitsch, Birgit: Soziale Ungleichheit, Geschlecht und Gesundheit. Bern, 2005. Siehe auch Mielck, A.: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern u.a., 2005 und Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung: Lebenslagen in Deutschland. 2. Armuts- und Reichtumsbericht, 2005.

2 Babitsch, 2005.

3 Helmert, U.: Soziale Ungleichheit und Krankheitsrisiken. Augsburg, 2005.

4 Lampert, Th.; Saß, A-C; Häfelinger, M. Ziese, Th.: Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Expertise zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Beiträge zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Robert-Koch – Institut, Berlin, 2005.

5 Ebenda.

6 Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Datenreport 2004. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.

Lage die Lebenserwartung von Frauen durchschnittlich fünf Jahre höher als von Männern, allerdings weisen Frauen dabei keinen besseren allgemeinen Gesundheitszustand auf. Im Gegenteil, Frauen verbringen weniger Lebensjahre als Männer bei guter Gesundheit. Und auch für Frauen gilt, je niedriger Einkommen, Bildung und Status im Beruf, desto höher das Krankheitsrisiko und desto geringer die Lebenserwartung.<sup>7</sup> Die Unterschiede zwischen Frauen mit niedrigem beruflichen Status und Professorinnen und Ingenieurinnen bei der Krankheitshäufigkeit sind sogar höher als bei Männern.

Die erhöhte Erkrankungsrate bei gleichzeitig höherer Lebenserwartung von Frauen wurde erst neuerdings Thema umfassender wissenschaftlicher Untersuchungen.<sup>8</sup> Neben den biologischen Unterschieden spielen hier die besonderen geschlechtsspezifischen Arbeits- und Lebenszusammenhänge, die unterschiedliche eigene Wahrnehmung und das Gesundheitsbewusstsein sowie der Umgang des Gesundheitswesens mit Frauen eine Rolle.<sup>9</sup> Obwohl Frauen mittlerweile bei der Berufs- und Schulausbildung die Männer überholt haben, ist ihr Anteil an den unteren Einkommensschichten und bei Berufen mit niedrigem Status besonders hoch.<sup>10</sup> Nach wie vor führt die nur unzureichende soziale Absicherung von Frauen und ihre unzureichende Integration in den Arbeitsmarkt häufiger zu Armut. Auch bei gleicher Ausbildung verdienen Frauen weniger als Männer. Ihre Aufstiegschancen sind geringer, viele arbeiten unterhalb ihrer Qualifikation.<sup>11</sup> Die prekäre Lage am Arbeitsmarkt hat dazu geführt, dass Frauen besonders häufig in prekären, unsicheren Beschäftigungsverhältnissen mit hohen Belastungen arbeiten – etwa in Minijobs oder als Scheinselbstständige.

Dazu kommt, dass gerade die Gesundheitsrisiken in typischen Frauenberufen ignoriert werden. Folgen berufstypischer Belastungen in Pflegeberufen, im Einzelhandel und zum Beispiel bei Erzieherinnen werden nicht als Berufskrankheiten anerkannt und entsprechend behandelt. Noch

weniger finden die spezifischen Belastungen von Frauen in der Familie Beachtung, wie sie durch Erziehungs- und Pflegearbeit entstehen. Dazu gehören vor allem chronische Erschöpfungszustände aufgrund ständiger Überforderung. Präventive und rehabilitierende Maßnahmen wie Mütterkuren werden zunehmend restriktiver bewilligt.<sup>12</sup> Ein weiteres gravierendes Gesundheitsrisiko für Frauen ist Gewalt im familiären Bereich. Eine aktuelle Studie des Bundesfamilienministeriums hat aufgedeckt, dass 40 Prozent aller Frauen bis 45 Jahre mindestens einmal Opfer von Gewalt, meist im privaten Nahbereich, waren.<sup>13</sup> Die Folgen dieser Gewalt für die psychische und physische Gesundheit von Frauen werden erst allmählich erkannt und entsprechend bearbeitet. Aufgrund der höheren Lebenserwartung sind Frauen im Alter häufiger allein. Durch ihr durchschnittlich geringeres Einkommen im Alter fehlen ihnen vielfach die Mittel für eine adäquate gesundheitserhaltende Pflege und Betreuung.<sup>14</sup>

### Gesundheit und Migration

Eine weitere Gruppe mit erhöhten Gesundheitsrisiken sind Migranten und Migrantinnen. Auch hier gilt, dass Menschen mit Migrationshintergrund überproportional häufig in den unteren sozialen Schichten vertreten sind.<sup>15</sup> Für sie treten neben der sozialen Lage besondere geschlechtsspezifische Gesundheitsrisiken auf. Besonders gravierend auf die Gesundheit wirken sich allerdings unsichere Lebensperspektiven aus, von der alle Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus betroffen sind. Dazu zählen sowohl Asylbewerber mit eingeschränkten und befristeten Aufenthaltsrechten als auch Menschen ohne Aufenthaltsstatus und Geduldete. Hier führt die andauernde Zukunftsangst – zum Teil in Kombination mit Gewalt- und Verlusterfahrungen im Herkunftsland – vielfach zu schweren psychosomatischen Krankheiten. Im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetz stehen diesen Menschen aber nur Akutbehandlung im Notfall zu. Menschen, die sich irregulär in Deutsch-

land aufhalten haben gar keinen Zugang zu Gesundheitsversorgung.<sup>16</sup>

### Fazit

Der Erklärung gesundheitlicher Ungleichheit als Folge von Geschlecht, sozialer Lage und Herkunft, ist in der zukünftigen Forschung und Politikgestaltung eine hohe Priorität einzuräumen. Es gilt geschlechts- und berufsspezifische Belastungen zu verringern, die soziale Sicherheit für armutsgefährdete Gruppen zu erhöhen, sowie zur Förderung und Stärkung der Ressourcen der betroffenen Gruppen beizutragen. Hier muss an Angeboten zur niedrigschwelligen Intervention, Beratung und Bildung gearbeitet werden. Gleichzeitig bedarf es allerdings sozialpolitischer Maßnahmen, die Frauen und Männern in prekären Lebenslagen Sicherheit und Chancen auf ein Leben in Gesundheit gewährt.

**Heide Mertens**, ist Referentin für Gesellschaftspolitik bei der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands (KFD) und Lehrbeauftragte an der KFHNW Paderborn.

- 7 Helmert, 2003.
- 8 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht zur gesundheitlichen Situation von Frauen in Deutschland. Berlin, 2001. Siehe auch Hurrelman, Klaus; Kolip, Petra (Hg.): Geschlecht, Gesundheit und Krankheit: Männer und Frauen im Vergleich, Bern, 2002.
- 9 Vergleiche etwa Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands: Positionspapier: Frauengerechte Gesundheitsversorgung. Düsseldorf, 2005.
- 10 Statistisches Bundesamt, 2004.
- 11 Ebenda.
- 12 Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands, 2005.
- 13 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Berlin, 2004.
- 14 Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands, 2005.
- 15 Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, 2005.
- 16 Vergleiche dazu Landtag NRW (Hg.): Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW. Bericht der Enquetekommission des Landtages. Wiesbaden, 2004, S. 232f.

# SOCIAL WATCH

## COORDINATING COMMITTEE

Areli Sandoval (Mexico) and Jens Martens (Germany), co-chairs. Naima Benwakrim (Morocco), Leonor Briones (Philippines), John Foster (Canada), Arjun Karki (Nepal), Thida Khus (Cambodia), Edward Oyugi (Kenya), Iara Pietricovsky (Brazil), Ziad Abdel Samad (Lebanon), Emily Joy Sikazwe (Zambia), Alexandra Spieldoch (United States), Genoveva Tisheva (Bulgaria), Mirjam van Reisen (European Union) and Roberto Bissio (Uruguay, ex officio).

The International Secretariat of Social Watch is based in Montevideo, Uruguay, hosted by the Third World Institute (ITeM).

## EDITORIAL TEAM

### Editor in Chief

Roberto Bissio

### Editor

Laura Pallares

### Associate Editor

Lori Nordstrom

### Production

Ana Zeballos

### Assistant Editor

Soledad Bervejillo

### Additional Editing

Lucy Gray-Donald

### Social Sciences Research Team

Daniel Macadar (Coordinator)

Mariana Sol Cabrera

Ignacio Pardo

### Gender Consultant

Karina Batthyány

### Networking Team

Cecilia Alemany (Coordinator)

Daniel Ciganda

Nicole Bidegain

## Translation

Liliana Battipede

Clío Bugel

Patricia Draper

Marcela Dutra

Ana Fastik

Lucy Gray-Donald

Richard Manning

Mariana Mansilla

María Laura Mazza

Raquel Núñez

Álvaro Queiruga

David Reed

Virginia Stonek

Jorge Suárez

## Technical support

Arturo González

## Web design and development

Andrea Antelo

Ximena Pucciarelli

Ernesto Rapetti

The Social Watch International Secretariat is supported by Oxfam Novib and the Ford Foundation.

© Copyright 2007

## INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay

item@item.org.uy

Fax: +598 (2) 411 9222

The content of this publication may be reproduced by non-governmental organizations for non-commercial purposes (please send us copies). Any other form of reproduction, storage in a retrieval system or transmission by any means for commercial purposes requires prior permission from ITeM.

## Graphic design

MONOCROMO

Valentina Ordoqui, Myriam Bustos, José de los Santos, Pablo Uribe

info@monocromo.com.uy

Phone: +598 (2) 400 1685

## Maps

INFOGRÁFICA

**Printed and bound by:** Mastergraf srl  
Gral. Pagola 1727, Montevideo 11800,  
Uruguay  
mastergraf@netgate.com.uy

Printed in Uruguay  
Edición hecha al amparo del Art. 79 de la  
Ley 13.349  
(Comisión del Papel)

ISSN: 0797-9231  
Dep. Legal: 342.984

For orders and requests please contact:

Social Watch  
Casilla de Correo 1539  
Montevideo 11000, Uruguay  
socwatch@socialwatch.org  
www.socialwatch.org  
Phone: +598 (2) 419 6192  
Fax: +598 (2) 411 9222

Social Watch ist ein internationales Netzwerk aus Hunderten von Nichtregierungsorganisationen, deren Anliegen die Erfüllung der international vereinbarten Verpflichtung zur Armutsbekämpfung und Förderung der Gleichheit ist. Die NRO oder Social Watch-Zusammenschlüsse in den einzelnen Ländern berichten im Social Watch Report über Fort- oder Rückschritte bei der Erreichung der im Bereich soziale Entwicklung vereinbarten Ziele.

Vor Ort verfügen die Social Watch Gruppierungen über Ansprechpartner, der sowohl die Social Watch Initiative unterstützt als auch den jährlichen nationalen Bericht verantwortet, der in den internationalen Social Watch Report einfließt. Zudem betreiben die nationalen Social Watch Zusammenschlüsse Lobbyarbeit gegenüber ihren Regierungen damit diese Rechenschaft über ihre Politik ablegt. Schließlich fördern sie den Dialog über die nationalen Prioritäten im Bezug auf soziale Entwicklung und werben neue NRO für das Netzwerk.



Die SOCIAL WATCH INITIATIVE wird gefördert und entwickelt von:

<b>Ägypten:</b>	<b>The Egyptian Association for Community Participation Enhancement (EACPE)</b> , cpe_eg@yahoo.com, www.mosharka.org
<b>Albanien:</b>	<b>Human Development Promotion Center (HDPC)</b> , hdpc@icc-al.org
<b>Algerien:</b>	<b>Association El Amel pour le Développement Social</b> , mselougha@yahoo.fr
<b>Angola:</b>	<b>Sindicato Nacional de Professores (SINPROF)</b> , sinprof@angonet.org, www.sinprof.org
<b>Argentinien:</b>	<b>Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)</b> , parcidiaco@celes.org.ar, www.celes.org.ar
<b>Armenien</b>	<b>Center for Development of Civil Society</b> , cdcs@arminco.com, cdcs.iatp.irex.am/; <b>Women Scholars' Council</b>
<b>Aserbaidschan:</b>	<b>Public Finance Monitoring Center (PFMC)</b> , office@pfmc.az, kenan@pfmc.az, www.pfmc.az
<b>Bahrain:</b>	<b>Bahrain Human Rights Society (BHRS)</b> , anhalekry@yahoo.com, www.bhros.org/; <b>Awal Women Society</b> ; <b>Bahrain Women Renaissance Society</b> ; <b>Bahrain Sociologists Society</b>
<b>Bangladesch:</b>	<b>Unnayan Shamunnay</b> , shamunnay@sdbd.org, www.shamunnay.org.; <b>Community Development Library (CDL)</b>
<b>Belgien:</b>	<b>Plateforme belge pour le travail décent coordinated by Centre National de Coopération au Développement (CNCD)</b> , francisco.padilla@cncd.be, www.cncd.be und 11.11.11 (North-South Flamish Cooperation), www.11.be
<b>Benin:</b>	<b>Social Watch Benin</b> , swbenin@yahoo.fr, www.swbenin.ca.tc, Association des Anciens Participants de l'IDLO (AAP Benin); Association des Femmes Alphabétisées du Bénin (AFA Bénin); Association des Femmes pour le Développement Intégré (AFDRI); Association Femme et Vie (AFV); Association de Lutte Contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER); Association des Personnes Rénovatrices de Technologies Traditionnelles (APRETECTRA); Association pour la Promotion de la Femme et de la Jeune Femme (APROFEJ); Association Vinavo et Environnement (ASSOVIE); Cercle d'Autopromotion pour le Développement Durable (CADD); Centre Afrika Obota (CAO); CARITAS; Centre Béninois pour l'Environnement et le Développement Economique et Social (CEBEBES); Centre de Réflexion et d'Action pour le Développement Intégré et la Solidarité (CeRADIS); Comité Inter - Africain sur les Pratiques Traditionnelles ayant effet sur la santé des Femmes et des Enfants (CIAF); Groupe d'Action pour le Bien-être Familial (GABF); Groupe d'Action pour la Justice et l'Égalité Sociale (GAJES); Groupe de Recherche et d'Appui aux Initiatives de Base pour un Développement Durable (GRAIB); Groupe de Recherche et d'Action pour la Promotion de l'Agriculture et du Développement (GRAPAD); Groupe d'Appui à l'Éducation et la Santé de Base (GRAPESAB); Groupe de Sécurité Alimentaire pour Tous (GSAT); Jeunesse Sans Frontière (JSF); Laboratoire d'Analyse Régionale et Expertise Sociale (LARES); Ligue pour la Défense du Consommateur au Bénin (LDCB); Le RURAL; Nouveau Défi pour le Développement (NDI); Réseau des Associations Béninoises de Jeunes engagés dans la Lutte contre le Sida (RABEJ/ SIDA); Recherches, Actions Communautaires, Initiatives pour un Nouvel Espoir (RACINES); Regard sur notre Développement, notre Santé, la Sécurité Alimentaire de nos Peuples et la Prévention du Sida sur les Côtes Africaines (RD-SSAP-PSCA); Réseau de Développement d'Agriculture au Bénin (REDAD); Réseau GLEGBENU (Chantier Jeunes); Réseau International des Femmes des ONG et Associations (RIFONGA); SIDA HONVI; SIN DU; Sublime Excellence; Soeurs Unies à l'Œuvre (SUO); Synergie Paysanne; Victory Way; Women In Law and Development in Africa - Bénin (WILDAF-Bénin)
<b>Bolivien:</b>	<b>Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)</b> , cedla@cedla.org, www.cedla.org; <b>Capítulo Boliviano DDHH. Democracia y Desarrollo</b> ; <b>Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPe)</b> ; <b>Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia - CBB (APDHB)</b> ; <b>Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH-NAL)</b> ; <b>Área Identidad Mujer y Trabajo Fundación Solón</b> ; <b>Asociación + Vida</b> ; <b>Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Bolivia (ASOFAMD)</b> ; <b>Capacitación y Derecho Ciudadano</b> ; <b>CARITAS La Paz</b> ; <b>Casa de la Mujer</b> ; <b>Centro de Asesoramiento Legal y Desarrollo Social (CASDEL)</b> ; <b>Católicas por el Derecho a Decidir</b> ; <b>Colectivo de Estudios Aplicados al Desarrollo Social (CEADES)</b> ; <b>Centro Documentación e Investigación Bolivia (CEIDB)</b> ; <b>Centro de Promoción de Técnicas de Arte y Cultura (CENPROTAC)</b> ; <b>Centro Gregoria Apaza</b> ; <b>Centro Juana Azurduy</b> ; <b>Centro de Promoción del Laicado (CEPROLAI)</b> ; <b>Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM)</b> ; <b>Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA NAL)</b> ; <b>Centro de Investigación y Servicio Popular (CISEP)</b> ; <b>Centro de Investigación Social, Tecnología Apropiaada y Capacitación (CISTAC)</b> ; <b>Colectivo Rebelde</b> ; <b>Comunidad EQUIDAD</b> ; <b>Coordinadora de la Mujer</b> ; <b>Defensa del Niño Internacional (DNI)</b> ; <b>DNI-NAL</b> ; <b>DNI-Regional CBB</b> ; <b>Equipo Comunicación Alternativa con Mujeres (ECAM)</b> ; <b>Fundación La Paz</b> ; <b>Fundación Tierra</b> ; <b>Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI)</b> ; <b>Promoción Integral de la Mujer y la Infancia (INFANTE)</b> ; <b>Instituto Politécnico Tupac Katari (IPTK)</b> ; <b>Movimiento Educadores Populares de Bolivia (MEPB)</b> ; <b>Acción Católica Internacional (MIAMSJ)</b> ; <b>Oficina Jurídica de la Mujer</b> ; <b>Programa de Desarrollo e Investigación Social (PRODIS YANAPAKUNA)</b> ; <b>Red Andina de Información</b> ; <b>Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)</b>
<b>Braziliën:</b>	<b>Coordinating Group: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)</b> , observatorio@ibase.org.br, www.ibase.br; <b>Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea)</b> ; <b>Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Cesec/Ucam)</b> ; <b>Criolo-Rio</b> ; <b>Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)</b> ; <b>Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)</b> ; <b>Dawn</b> ; <b>Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia)</b> ; <b>Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong)</b> ; <b>ActionAid</b> ; <b>Afirma Comunicação e Pesquisa</b> ; <b>Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Agende)</b> ; <b>Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)</b> ; <b>Articulação de Mulheres Negras Brasileiras</b> ; <b>Ação pela Tributação das Transações Especulativas em Apoio aos Cidadãos (Attac)</b> ; <b>Centro de Atividades Culturais, Econômicas e Sociais (Caces)</b> ; <b>Centro de Articulação de Populações Marginalizadas (Ceap)</b> ; <b>Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)</b> ; <b>Centro de Estudos da Cultura Contemporânea (Cedec)</b> ; <b>Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim)</b> ; <b>Comunicação, Informação e Educação em Gênero (Cemina)</b> ; <b>CEN/Fórum de Mulheres do Piauí</b> ; <b>Centro de Cultura Luiz Freire</b> ; <b>Centro de Defesa da Criança e do Adolescente/Movimento de Emus</b> ; <b>Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rúbio</b> ; <b>Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Cândido Mendes</b> ; <b>Centro de Estudos de Defesa do Negro do Pará</b> ; <b>Centro das Mulheres do Cabo</b> ; <b>Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação (Cepia)</b> ; <b>Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem)</b> ; <b>Centro de Mulheres do Cabo (CMC)</b> ; <b>Comissão Pastoral da Terra (CPT/Terra)</b> ; <b>Comunidade Bahá'í</b> ; <b>Central Única dos Trabalhadores (CUT)</b> ; <b>Centro de Pesquisa e Assessoria (Espir)</b> ; <b>Fala Preta</b> ; <b>Fórum da Amazônia Oriental (Faor)</b> ; <b>Fórum de Mulheres de Salvador</b> ; <b>Fórum de Mulheres do Rio Grande Norte</b> ; <b>Instituto da Mulher Negra (Geledés)</b> ; <b>Grupo de Mulheres Negras Malunga</b> ; <b>Instituto Patrícia Galvão</b> ; <b>Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur/UFRJ)</b> ; <b>Instituto de Estudos da Religião (Iser)</b> ; <b>Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)</b> ; <b>Nova Observatório Afro-Brasileiro</b> ; <b>Observatório da Cidadania</b> ; <b>Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Estudos Sociais (Pólis)</b> ; <b>Rede de Desenvolvimento Humano (Redeh)</b> ; <b>Rede Mulher de Educação</b> ; <b>Rede Saúde</b> ; <b>Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (Themis)</b> ; <b>Ser Mulher – Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural</b> ; <b>SOS Corpo</b> ; <b>SOS Mata Atlântica</b> ; <b>Vitae Civilis Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz</b>
<b>Bulgarien:</b>	<b>Bulgarian Gender and Research Foundation (BGRF)</b> , bgrf@fastbg.net, www.bgrf.org; <b>Bulgarian-European Partnership Association (BEPA)</b> ; <b>National Trade Union Federation of „Light Industry“</b> ; <b>ATTAC Bulgaria</b> ; <b>Demetra Association Bourgas</b>
<b>Burma:</b>	<b>Burma Lawyers Council</b> , aunghtoo@csloxinfo.com, blcsan@ksc.th.com, www.blc-burma.org
<b>Costa Rica:</b>	<b>Red Costarricense de Control Ciudadano. Centro de Estudios y Publicaciones Alforja</b> , cep.ciudadania@alforja.or.cr, www.alforja.or.cr/centros/cep/; <b>Agenda Política de Mujeres</b> ; <b>Agenda Cantonal de Mujeres de Desamparados</b> ; <b>Asociación Centroamericana para la economía, la salud, y el ambiente (ASEPASA)</b> ; <b>Asociación nacional de Técnicos en Telecomunicaciones (ANTTEC)</b> ; <b>Asociación de Servicios para la Promoción Laboral (ASEPPROLA)</b> ; <b>Asociación Centro de Educación Popular Vecinos</b> ; <b>Asociación Nacional de Educadores (ANDE)</b> ; <b>Asociación Historia y Cultura de Costa Rica</b> ; <b>Asociación Madre Selva</b> ; <b>Asociación de Profesores(as) de Segunda Enseñanza (APSE)</b> ; <b>Centro para el Desarrollo y Capacitación en Salud (CEDCAS)</b> ; <b>Colectiva por el Derecho a Decidir</b> ; <b>Comisión de Derechos Humanos (CODEHU)</b> ; <b>Comité De Lucha Pro-Clinica de Alajuelita</b> ; <b>Comité local de vecinos</b> ; <b>Coordinadora de Organizaciones sociales para la defensa de los derechos de la niñez (COSECODENI)</b> ; <b>Fundación Pedagógica Nuestra América</b> ; <b>Fundación PROCAL</b> ; <b>Juventud Obrera Cristiana</b> ; <b>Liga Internacional de Mujeres por Paz y Libertad (LIMPAL)</b> ; <b>Mesa Nacional Indígena</b> ; <b>Movimiento Diversidad</b> ; <b>Programa de Extensión Social de la Universidad Estatal a Distancia</b> ; <b>Redes Comunitarias de Salud de la provincia de Puntarenas</b> ; <b>Unión Nacional de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS – UNDECA)</b> ; <b>Sindicato de empleados del Banco Nacional (SEBANA)</b>
<b>Deutschland:</b>	<b>Social Watch Germany</b> , europe@globalpolicy.org, jensmartens@globalpolicy.org, www.social-watch.de; <b>Coordinating Circle: Asienhaus</b> ; <b>Brot für die Welt</b> ; <b>Caritas Germany</b> ; <b>DGB-Bildungswerk e.V.</b> ; <b>Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.</b> ; <b>Church Development Service – An Association of the Protestant Churches in Germany (EED)</b> ; <b>Friedrich-Ebert Foundation (FES)</b> ; <b>Global Policy Forum Europe</b> ; <b>IG Metall</b> ; <b>Terre des Hommes Germany</b> ; <b>Werkstatt Ökonomie e.V.</b> ; <b>World Economy, Ecology and Development (WEED)</b> ; <b>WOMNET – Frauennetzwerkstelle</b>
<b>Ecuador:</b>	<b>Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)</b> , cdes@cdes.org.ec, www.cdes.org.ec
<b>El Salvador:</b>	<b>Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP)</b> , cidep@cidep.org.sv, www.cidep.org.sv; <b>Acción para la Salud en El Salvador (APSAL)</b> ; <b>Fundación Maquilishuatl (FUMA)</b> ; <b>Consortio de ONG de Derechos Humanos</b> ; <b>Movimiento Estudiantil Cristiano (MEC)</b> ; <b>Asociación Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos de El Salvador (CODEFAM)</b> ; <b>Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas)</b>
<b>Europäische Union:</b>	<b>European Solidarity Towards Equal Participation of People (EUROSTEP)</b> , admin@eurostep.org, sstocker@eurostep.org, www.eurostep.org
<b>Estland:</b>	<b>European Movement Estonia</b> , anu@europalikumine.ee, www.euroopalikumine.ee
<b>Frankreich:</b>	<b>Secours Catholique-Caritas France</b> , michel-roy@secours-catholique.asso.fr, www.secours-catholique.asso.fr; <b>Coordination SUD</b> , europe@coordinationsud.org, www.coordinationsud.org
<b>Ghana:</b>	<b>Third World Network Africa</b> , contact@twnafrica.org, www.twnafrica.org; <b>Abantu for Development – Ghana</b> ; <b>Centre for Democracy and Development</b> ; <b>Christian Council</b> ; <b>Civic Response</b> ; <b>Consumers Association of Ghana</b> ; <b>Friends of the Earth</b> ; <b>Gender Studies and Human Rights Documentation Centre</b> ; <b>General Agricultural Workers Union</b> ; <b>Ghana Association of the Blind</b> ; <b>Ghana National Association of Teachers</b> ; <b>Ghana Registered Nurses Association</b> ; <b>Integrated Social Development Centre</b> ; <b>Islamic Council</b> ; <b>National Union of Ghana Students</b> ; <b>Network for Women's Rights</b> ; <b>Save the Children Ghana</b> ; <b>Trades Union Congress</b> ; <b>University of Ghana Students Representative Council</b>
<b>Guatemala:</b>	<b>Instituto de Investigación y Autoformación Política (INIAP)</b> , iniap@intelnet.net.gt, Coordinadora Si Vamos Por la Paz; Comité Beijing
<b>Honduras:</b>	<b>Centro de Estudios de la Mujer Honduras (CEM-H)</b> , cemhonduras@yahoo.es, amftech@yahoo.es, www.cemh.org.hn; <b>Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC)</b> ; <b>Iniciativa de la Marcha Mundial de la Mujeres-Capítulo Honduras</b> ; <b>Redes locales de mujeres de las Colonias Ramón Amaya Amador</b> ; <b>Colonia Cruz Roja</b> ; <b>Mujeres Sindicalistas de SIEMPE</b>
<b>Indien:</b>	<b>National Social Watch Coalition (NSWC)</b> , info@socialwatchindia.com, nationalsocialwatch@yahoo.co.in, www.socialwatchindia.net; <b>Centre for Youth and Social Development (CYSD)</b> ; <b>National Centre for Advocacy Studies (NCAS)</b> ; <b>Centre for Development Support (SAMARTHAN)</b> ; <b>Samarthan Bhopal</b> ; <b>Madhya Pradesh Voluntary Action Network (MPVAN)</b> ; <b>Youth for Voluntary Action (YUVA)</b> ; <b>Vikas Sahyog Prasthitan (VSP)</b> ; <b>Rejuvenate India Movement (RIM)</b> ; <b>Community Development Foundation (CDF)</b> ; <b>Tamil Nadu Social Watch (TNSW)</b> ; <b>Centre for Policy Studies (CPS)</b> ; <b>Gandhigram Rural University</b> ; <b>Tamilnadu People's Forum for Social Development (TNPFSD)</b> ; <b>Centre for World Solidarity (CWS)</b> ; <b>Hyderabad Dalit Bahujan Shramik Union (DBSU)</b> ; <b>Uttar Pradesh Voluntary Action Network (UPVAN)</b> ; <b>Asian Development Research Institute</b> ; <b>Mayaram Surjan Foundation (MSF)</b> ; <b>Gramin Yuva Abhikram (GYA)</b> ; <b>Centre for Community Economics and Development Consultants Society (CECOEDECON)</b> ; <b>Institute of Development Studies</b> ; <b>Pratham</b> ; <b>Institute for Motivating Self Employment (IMSE)</b> ; <b>Forum of Voluntary Organisations</b> ; <b>Kerala Sashtra Sahitya Parishad</b> ; <b>Centre for Development Studies</b> ; <b>Indian Institute of Information Technology and Management</b> ; <b>Association for People's Welfare and Development (APWAD)</b> ; <b>SPAR</b> ; <b>Gene Campaign</b> ; <b>Agragati</b> ; <b>South Asian Network for Social and Agricultural Development (SANSAD)</b> ; <b>Concern Worldwide India</b>
<b>Indonesien:</b>	<b>Center for Women's Resources Development (PPSW-CWRD)</b> , ppsw@cbn.net.id; <b>Association for Women in Small Business Assistance (ASPPIK)</b> ; <b>Women Headed Household Empowerment Program (PEKKA)</b>
<b>Irak:</b>	<b>raji Al-Amal Association</b> , baghdad@iraqi-alamal.org, iraqi_alamal@hotmail.com, www.iraqi-alamal.org
<b>Italien:</b>	<b>Social Watch Italian Coalition</b> , info@socialwatch.it, jason.nardi@socialwatch.it, ManiTese, Sbilanciamoci Lunaria, rondinella@sbilanciamoci.org; <b>Associazione Cattolica Lavoratori Italiani (ACLI)</b> ; <b>Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (ARCI)</b> ; <b>Campagna per la Riforma della Banca Mondiale</b> ; <b>Fondazione Culturale Responsabilità Etica</b> ; <b>Movimondo</b> ; <b>Ucodep</b> ; <b>Unimondo</b> ; <b>World Wide Fund For Nature - Italy (WWF)</b>
<b>Jordanien:</b>	<b>Jordanian Women Union</b> , jwu@go.com.jo
<b>Jemen:</b>	<b>Human Rights Information and Training Center</b> , hritc@y.net.ye
<b>Kambodscha:</b>	<b>SILAKA</b> , silaka@silaka.org, www.silaka.org; <b>Action on Disability and Development (ADD)</b> ; <b>Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC)</b> ; <b>Cambodian Disabled People's Organization (CDPO)</b> ; <b>Cultural and Environment Preservation Association (CEPA)</b> ; <b>Cambodian Labour Organization (CLO)</b> ; <b>Cambodian Health and Human Rights Alliance (CHHRA)</b> ; <b>Cambodian Women's Development Agency (CSD)</b> ; <b>Gender and Development Agency (GAD)</b> ; <b>Khmer Human Rights and Against Corruption Organization (KHRACO)</b> ; <b>Khmer Kampuchea Krom Human Rights Association (KKHRA)</b> ; <b>Khmer Kampuchea Krom Human Rights and Development Association (KKHRDA)</b> ; <b>Khmer Youth Association (KYA)</b> ; <b>Legal Aid Association (LAC)</b> ; <b>LICADHO</b> ; <b>Partnership for Development in Kampuchea (PADEK)</b> ; <b>Urban Sector Group (USG)</b> ; <b>Urban Resource Centre (URC)</b> ; <b>Urban Poor Development Fund (UPWF)</b> ; <b>Urban Poor Development Fund (UPDF)</b> ; <b>Vigilance</b>
<b>Kamerun:</b>	<b>Fédération des Organisations de la Société Civile Camerounaise (FOSCAM)</b> , mballamballa2001@yahoo.fr, andelac@yahoo.com, www.foscam.org
<b>Kanada:</b>	<b>The North-South Institute</b> , jfoster@nsi-ns.ca, www.nsi-ns.ca; <b>Canadian Centre for Policy Alternatives</b> , ccpa@policyalternatives.ca, www.policyalternatives.ca
<b>Kasachstan:</b>	<b>Center for Gender Studies</b> , zenskestudie@sezampro.yu, www.zenskestudie.edu.yu
<b>Kenia:</b>	<b>Social Development Network (SODNET)</b> , sodnet@sodnet.or.ke, www.sodnet.or.ke; <b>Southern and Eastern African Trade Information and Negotiations Initiative (SEATINI)</b> ; <b>Action Aid Kenya</b> ; <b>Building East African Comm. Network (BEACON)</b> ; <b>Centre for Governance &amp; Democracy (CGD)</b> ; <b>Coalition Forum on Justice</b> ; <b>DARAJA – Civic Initiative Forum</b> ; <b>Econews Africa</b> ; <b>Education Rights Forum</b> ; <b>FEMNET</b> ; <b>Kenya Debt Relief Network (KENDREN)</b> ; <b>Kenya Human Rights Commission</b> ; <b>Kenya Land Alliance</b> ; <b>Kenya Women Workers Organisation (KEWWO)</b> ; <b>People Against Torture</b> ; <b>Public Law Institute</b> ; <b>Release Political Prisoners</b> ; <b>Ujamaa Centre</b> ; <b>Undugu Society of Kenya</b> ; <b>Kenya Social Forum</b> ; <b>Bunga La Wananchi</b> ; <b>Migori Clan</b> ; <b>Futa Magendo Chapters</b>
<b>Kolumbien:</b>	<b>Corporación Región</b> , coregion@region.org.co, www.region.org.co; <b>Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – Capítulo Antioquia</b> ; <b>Escuela Nacional Sindical</b> ; <b>Instituto Popular de Capacitación</b> ; <b>Corporación para la vida Mujeres que Crean</b> ; <b>Centro Unitaria de Trabajadores (CUT)</b>
<b>Korea, Rep.:</b>	<b>Citizen's Coalition for Economic Justice (CCEJ)</b> , suyong@ccej.or.kr, www.ccej.or.kr; <b>Council of Religion &amp; Citizen's Movement for the Homeless</b>
<b>Lettland:</b>	<b>MITI Foundation</b> , miti@teletel.lv, gunta@lapas.lv

<b>Libanon:</b>	<b>Arab NGO Network for Development (ANND)</b> , annd@annd.org, www.annd.org; Coordination of the NGOs working in the Palestinian communities in Lebanon; Lebanese Development Forum; Movement Social; Ecole Libanaise de Formation Sociale (Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Université Saint-Joseph)
<b>Litauen:</b>	<b>Center for Equality Advancement</b> , aiste.paskauskaite@googlemail.com, www.gap.lt; Institute for Social Ethics, podiumas@knopc.lt; Kaunas NGO Support Centre
<b>Malaysia:</b>	<b>Third World Network (TWN)</b> , twnet@po.jaring.my, www.twinsid.org.sg; Consumers' Association of Penang, meenaco@pdjaring.my; Cini Smallholders' Network; Penang Inshore Fishermen Welfare Association; Sahabat Alam Malaysia (Friends of the Earth, Malaysia); Teras Pengupayaan Melayu
<b>Malta:</b>	<b>Koperazzjoni Internazzjonali (KOPIN)</b> , kopin@maltaforum.org, jmsammot@maltanet.net, www.kopin.org
<b>Mexiko:</b>	<b>DECA Equipo Pueblo</b> , pueblo@equipopueblo.org.mx, www.equipopueblo.org.mx; ESCR civil society coordination forum (Espacio Desc); DECA Equipo Pueblo; Casa y Ciudad de Coalición Hábitat México; Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos (CAM); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREA); Fomento Cultural y Educativo; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Defensoría del Derecho a la Salud Chiapas; FIAN Sección México; Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) - Guadalajara; Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos (LIMEDDH); Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional del Hábitat; Radar-Colectivo de Estudios Alternativos en Derecho
<b>Marokko:</b>	<b>Espace Associatif</b> , espace@iam.net.ma, www.espaceassociatif.org; Association Démocratique des Femmes du Maroc (ADFM); Association de lutte contre le Sida (ALCS); Association Marocaine des Droits des Femmes (AMDF); Association Marocaine des Droits Humains (AMDH); Carrefour Associatif; Organisation Marocaine des Droits Humains (OMDH); Union Marocaine du Travail (UMT); Transparency Maroc; Abdesselam Aboudrar
<b>Moldavien:</b>	<b>Partnership for Development Center</b> , terzi@progen.md, dana_terzi@yahoo.com, www.progen.md
<b>Mongolei:</b>	<b>Democracy Education Center (DEMO)</b> , demo@maginet.mn, www.demos.org.mn
<b>Mosambik:</b>	<b>Liga Moçambicana de Direitos Humanos</b> , custodiaduma@yahoo.com.br, cdnesta@hotmail.com
<b>Nepal:</b>	<b>Rural Reconstruction Nepal (RRN)</b> , akarki@rrn.org.np, prajena@rrn.org.np, www.rrn.org.np; Rural Reconstruction Nepal; All Nepal Peasant Association; Alliance for Human Right and Social Justice; Child Worker Concern; Centre Nepal; General Federation of Nepalese Trade Union
<b>Nicaragua:</b>	<b>Coordinadora Civil (CC)</b> , mquintana@ccer.org.ni, fmoreira@ccer.org.ni, www.ccer.org.ni; Acción Ciudadana; Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMNLAE); Consejo de la Juventud de Nicaragua (CJN); Coordinadora de ONGs que trabajan con la Niñez y la Adolescencia (CODENI); Federación de Organismos No Gubernamentales (FONG); Federación de Organizaciones por la Rehabilitación e Integración (FECONORI); Foro de Educación y Desarrollo Humano (FEDH); Mesa Agropecuaria y Forestal (MAF); Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN); Movimiento Pedagógico Nicaragüense (MPN); Red de Mujeres contra la Violencia; Red Nicaragüense de Comercio Comunitario (RENICC); Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local; Red de Vivienda; Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG)
<b>Niederlande:</b>	<b>National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (NCDO)</b> , sita.dewkalle@oxfamnovib.nl, www.oxfamnovib.nl; OXFAM-NOVIB Netherlands; Dutch Platform Millennium Goals (NMP)
<b>Nigeria:</b>	<b>Socio Economic Rights Initiative (SRI)</b> , socwatch_ng@yahoo.com, onyegur@yahoo.com; Centre for Development, Constitutionalism & Peace Advocacy; Constitutional Watch; Women & Youths in Africa; Legal Defence & Assistance Project; South East Farmers Association of Nigeria; Concerned Professionals of Nigeria; Social Alert-Nigeria; Peoples Rights Organization; Rights & Development Centre; Women Association for Microcredits & Co; Trade Network Initiative; Association of Public Projects Monitors and Evaluators; Orumba Democratic Forum; Institute of Public Health
<b>Pakistan:</b>	<b>Civil Society Support Programme (CSSP)</b> , csspsindh@yahoo.com, Soonharani@yahoo.com; Indus Development Foundation
<b>Palästina:</b>	<b>Palestinian NGO Network (PNGO)</b> , j_alam@hotmail.com
<b>Panama:</b>	<b>Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana</b> , tipanama@cablonda.net, www.libertadciudadana.org; Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
<b>Paraguay:</b>	<b>Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana</b> , direccion@decidamos.org.py, www.decidamos.org.py; Educación Comunicación y Tecnología Alternativa (BASE – ECTA); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG); Equipo de Educación en DDHH; FE Y ALEGRIA Movimiento de Educación Popular Integral; NEMONGUETARA Programa de Educación y Comunicación Popular; PRESENCIA Proyecto de Formación y Capacitación de la Mujer para la Vida Cívica; Servicio de Educación y Apoyo Social (SEAS – AR); Servicio de Educación Popular (SEDUPO); Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ – PY); TAREA
<b>Peru:</b>	<b>Comité de Iniciativa, Grupo de Acción Internacional de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES)</b> , cedep@cedeperu.org, hecbejar@yahoo.com, www.conades.org.pe; Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS); Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP); Red Jubileo 2000; Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Comité Perú; Grupo Género y Economía; Grupo de Economía Solidaria; Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo
<b>Philippinen:</b>	<b>Social Watch Philippines</b> , sowat@info.com.ph; Alternative Community-Centered Organization for Rural Development (ACCORD); Alliance of Concerned Teachers (ACT); Action for Economic Reforms (AER); Alternate Forum for Research in Mindanao (AFRIM); ALAGAD-Mindanao; Alay Kapwa: Social Action Center; Albay NGO-PO Network; Alliance of Community Development Advocates Provincial NGO Federation of Nueva Vizcaya; Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC); ATD Fourth World Philippines; Bisaya Alliance Growth and Sustainable Sugar Estate (BAGASSE); Bohol Alliance of Non-Governmental Organizations (BANGON); Bantay Katilingban; Banwang Tuburan; BAPAKA; Bataan NGO-PO Network; Beijing Score Board; Broad Initiative for Negros Development (BIND); CARET Inc.; Caucasus on Poverty Reduction; CCAGG; CCF Reconciliation Center; Center for Migrant Advocacy Philippines (CMA – Phils.); CMLC; Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO); COMPAX – Cotabato; Co-Multiversity; Convergence: Center for Policy and Executive Development (CPED); Daluyong Ugngayan ng mga Kababaihan (National Federation of Women's Group); DAWN-Southeast Asia / Women & Gender Institute; ECPAT Philippines; ELAC – Cebu; Emancipatory Movement for People's Empowerment; Civil Society Network for Education Reforms (E-Net); Freedom from Debt Coalition (FDC); Federation of Senior Citizens Association of the Philippines; Feed the Children Philippines; Focus on the Global South – Philippine Program; Free the Children Foundation; Government Watch – Ateneo School of Government; IBASSMADC; Integral Development Services; Phils. (IDS-Philis); Initiatives for International Dialogue (IID); Iloilo Code of NGOs; Indicative Medicine for Alternative Health Care System Phils. Inc. (INAM); Institute for Popular Democracy (IPD); Institute for Social Studies and Action (ISSA); Jaro Archdiocesan Social Action Center; Jihad Al Akbar; Justice for Peace and Integrity of Creation-Integrated Development Center (JPIC-IDC); KAMAM; Kapalaran-Kaunlaran Foundation, Inc.; Multi-sectoral organization of CSOs for environmental and development in Marinduque (KASAMAKAPA); Kalipunan ng Maraming Tingi ng Manggagawang Impormal (KATINIG); Kasanyagan Foundation Inc. (KFI); Kilangiang Integrated NGOs's (KIN); Kinayahan Foundation; Konederasyon ng mga Nobo Eshiano para sa Kalikasan at Kaayusang Panlipunan; La Liga Policy Institute; Labing Kubos Foundation, Inc.; Legal Rights and Natural Resources Center, Inc. (LRC); Lubong Salakniban Movement; Medical Action Group (MAG); Midsayap Consortium of NGOs and POs; Mindanawon Initiative for Cultural Dialogue; Mindanao Land Foundation (MLF); Management & Organizational Development for Empowerment (MODE); National Anti Poverty Commission Basic Sector; NATRIPAL; National Council of Churches in the Philippines (NCCP); National Council of Social Development (NCSD); NEGRONET; NGO-LGU Forum of Camarines Sur; NGO-PO Network of Quezon; NGO-PO of Tobacco City; Nagkakaisang Ugngayan ng mga Manggagawa at Magkasaka sa Niyugan (NIUGAN); Negros Oriental Center for People's Empowerment (NOCFED); Outreach Philippines, Inc.; Oxfam Great Britain; Positive Action Foundation Philippines, Inc. (PÁFPI); Panaguhong sa Gagmayng Bayanihan Group sa Oriental Negros (PAGBAG-O); Paghilus sa Paghidaet-Negros; Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA); Philippine Center for Population & Development, Inc. (PCPD); Philippine Center for Policy Studies (PCPS); Peace Advocates Network; Popular Education for People's Empowerment (PEPE); Philippine Human Rights Info Center; Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas – Davao; Phil-Net Visayas; Philippine Network of Rural Development Institutes (PhilNet-RDI); Pinoy Plus Association; PIPUL Foundation, Inc.; Philippine Legislators Committee on Population and Development (PLCPD); Philippine Peasant Institute (PPI); Participatory Research Organization of Communities and Education towards Struggle for Self Reliance (PROCESS-Bohol); PRM Alliance of Community Development Advocate; Philippine Rural Reconstruction Movement (PRRM); Rural Development Institute of Sultan Kudarat (RDISK); Remedios Aids Foundation; Research and Communication for Justice and Peace; Rural Enlightenment & Accretion in Philippine Society (REAPS); Samahang Manggagawa sa Pangkalisugan (SAMAPA); SAMAPACO; SARILAYA; Save the Children Fund U.K.; Siliman University; Save the Ilogao Terraces Movement (SITMO); Social Action Center of Malaybalay Bukidnon; Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor (TACDRUP); Tambuyog Development Center; Tanggol Kalikasan; Tarbilang Foundation; Tebbeba Foundation, Inc.; Task Force Detainees of the Philippines (TFDP); The Asia Foundation; The Community Advocates of Colabato; Third World Studies Center (TWSC); U.S. Save the Children; Ugngayan ng mga Kababaihan sa Pulitika (UKP); Union of Local Authorities of the Philippines (ULAP); Union for Fresh Leadership (U-Lead); UP Center for Integrative and Development Studies (UP-CIDS); Urban Missionaries; Women's Health Care Foundation (WHCF); Womanhealth Philippines; Women Alliance Movement for Peace and Progress; Young Moro Professionals
<b>Polen:</b>	<b>KARAT Coalition</b> , sekretariat@karat.org.pl, www.karat.org; Network of East-West Women (NEWW), zofia@neww.org.pl, www.neww.org.pl
<b>Portugal:</b>	<b>Cooperação e Desenvolvimento (OIKOS)</b> , oikos.sec@oikos.pt, jfernandes@oikos.pt, www.oikos.pt
<b>Rumänien:</b>	<b>Civil Society Development Foundation</b> , fdsc@fdsc.ro, valentin.burada@fdsc.ro, www.fdsc.ro; Caritas Romania
<b>Sambía:</b>	<b>Women for Change (WFC)</b> , wfc@zamnet.zm, www.wfc.org.zm
<b>Senegal:</b>	<b>Association pour le Développement Économique Social Environnemental du Nord (ADESEN)</b> , adesen@yahoo.com; ENDA Tiers-Monde
<b>Serbien:</b>	<b>Women's Center for Democracy and Human Rights</b> , mirad@EUNET.yu, wcenter@eunet.yu, www.globalizacija.com; Civil Society Resource Centre Network
<b>Slovenien:</b>	<b>Legal information Centre for NGOs (LIC)</b> , katarina.bervar@pic.si, www.pic.si; South-East European Child Rights Action Network (SEECRAN), Gorana.flaker@guest.arnes.si, www.seecran.org
<b>Somalia:</b>	<b>Somali Organisation for Community Development Activities (SOCD)</b> , socda@socda.org, socda@globalisom.com, www.socda.org; Somali Social Forum (SoSF)
<b>Spanien:</b>	<b>Plataforma 2015</b> , coordinacion@2015ymas.org, www.2015ymas.org; ACSUR-Las Segovias, educacion2@acsur.org, www.acsur.org; Intermón Oxfam; Arquitectos Sin Fronteras; Asamblea de Cooperación por la Paz; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); Fundación CEAR; Cooperació; Economistas sin Fronteras; Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA); Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo (IPADE); Instituto Sindical de Cooperación y Desarrollo (ISCOD); Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL); PTM-mundubat; Paz y Solidaridad; Solidaridad Internacional
<b>Sri Lanka:</b>	<b>Movement for National Land and Agricultural Reform (MONLAR)</b> , monlar@stinet.lk, www.geocities.com/monlarslk
<b>Sudan:</b>	<b>National Civic Forum</b> , h_abdelati@hotmail.com, hassan.abdelati@usa.net
<b>Suriname:</b>	<b>Stichting Ultimate Purpose</b> , maggiesc@yahoo.com; National Department of Caribbean Association for Feminist Research and Action (CAFRA Suriname)
<b>Schweiz:</b>	<b>Alliance Sud Swiss Alliance of Development Organisations</b> , pepohofstetter@alliancesud.ch, www.alliancesud.ch; Swissaid; Catholic Lenten Fund; Bread for All; Helvetas; Caritas; Interchurch Aid
<b>Tadschikistan:</b>	<b>National Association of Business Women of Tajikistan (NABWT)</b> , anjelika_abw@mail.ru; abw_tajikistan@mail.ru
<b>Tansania:</b>	<b>Southern Africa Human Rights NGO Network (SAHRINGON) – Tanzania Chapter</b> , sahringontz@yahoo.com, rsamej2000@yahoo.co.uk; Action for Relief Development Assistance (AFREDA); African Youth Development Alliance; Amnesty International Tanzania; Association for the Prevention of Torture Tanzania (APT); Centre for Social Ethics; Chama cha Walemavu Tanzania (CHAWATA); Centre for Human Rights Promotion (CHRP); DOLASED; Environment, Human Rights Care and Gender Organization (ENVIROCARE); Environment and Human Rights Organization (ENVIROHURO); Federation of Women Economists in Tanzania; The Journalists Environmental Association of Tanzania (JET); Kagera Group for Development (KAGDE); Kikundi cha Haki za wanawake na Watoto (KIWAHOTO); Kituo cha Wasaidizi wa Sheria (KIWAHSHE); KOSHIKA Women Group; Centre for Children's Rights (Kuleana); Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organization (KWIECO); The Leadership Forum; Legal and Human Rights Centre (LHRC); Mbezi Biogas and Environment Conservation; Mwanza Women Development Association; National Youth Forum (NYF); Taaluma Women Group (TWG); Tanzania Home Economic Association (TAHEA); Tanzania Human Rights Education Trust (TAHURET); Tanzania Media Women Association (TAMWA); Tanga Paralegal Aid Scheme; Tanzania Association of Non Governmental Organizations (TANGO); Tanzania Centre for Women and Children Welfare; Tanzania Human Rights Association; Tanzania Women Lawyers Association (TAWLA); Tanzania Women Volunteers Association (TAWOVA); Tanzania Youth Association (TAYOA); Tanzania Conflict Resolution Centre (TCRC); Tanzania Gender Networking Programme (TGNP); United Nations Association (UNA); Walio katika Mapambano na Ukimwi Tanzania (WAMATA); Women Advancement Trust (WAT); Women in Law and Development in Africa (WILDFAF); Women's Legal Aid Centre (WLAC); Women's Research and Documentation Project; Zanzibar Human Rights Association (ZAHURA); National Legal Assistance (NOLA); Tanzania Women and Children Welfare Centre (TWCWC); Campaign for Good Governance (CGG); HAKIELIMU
<b>Thailand:</b>	<b>Social Agenda Working Group</b> , suiranee@yahoo.com; Focus on the Global South Thailand; Arom Pongpanang Foundation; Centre for Social Development Studies; Chulalongkorn University Social Research Institute; Foundation for Children's Development; Foundation for Women; Frontiers for the Advancement of Women; Political Economy Centre; Thai Development Support Committee
<b>Tschechien:</b>	<b>Ecumenical Academy Prague</b> , tozicka@mybox.cz, www.ekumakad.cz
<b>Tunesien:</b>	<b>Tunisian League for Human Rights</b> , sjourshi@voila.fr; Tunisian Association for Democratic Women, bohra.bhh-avocate@voila.fr
<b>Uganda:</b>	<b>Development Network of Indigenous Voluntary Associations (DENIVA)</b> , deniva@utonline.co.ug, info@deniva.or.ug, www.deniva.or.ug; Action Aid Uganda; Africa 2000 Network; Centre for Basic Research; Fort Portal; International Council on Social Welfare; Kabarole Research Centre; MS Uganda; NURRU; Rural Initiatives Development Foundation; SODANN (Soroti District Association of NGOs Network); Tororo Civil Society Network; Uganda Debt Network; Uganda Rural Development and Training Programme
<b>Ukraine:</b>	<b>Liberal Society Institute</b> , okisselyova@voliacable.com; kisselyova@ukr.net
<b>Ungarn:</b>	<b>ATTAC Hungary</b> , mbenyik@freemail.hu, http://attac.zpok.hu; Foundation for the Hungarian Social Forum Movements
<b>USA:</b>	<b>Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)</b> , iatp@iatp.org, aspieldoch@iatp.org, www.iatp.org; Center of Concern; Action Aid USA; Global-Local Links Project; Hunger Notes
<b>Uruguay:</b>	<b>CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía; Social Watch Secretariat</b> , socwatch@socialwatch.org, www.socialwatch.org; Instituto del Tercer Mundo
<b>Venezuela:</b>	<b>Frente Continental de Mujeres; Comité de Base "Juana Ramírez, la Avanzadora"; Red Popular de Usuarías de Banmujer</b>
<b>Ver. Königreich:</b>	<b>Oxfam GB for UK Coalition against Poverty</b> , eileen.devaney@ukcap.org, cecily.craven@ukcap.org, www.oxfam.org.uk
<b>Vietnam:</b>	<b>VUFO-NGO Resource Centre (NGO RC)</b> , Director@ngocentre.org.vn, www.ngocentre.org.vn

Asienhaus  
Bullmannau 11  
45327 Essen  
www.asienhaus.de



ASIENHAUS

Brot für die Welt  
Stafflenbergstr. 76  
70184 Stuttgart  
www.brot-fuer-die-welt.de

**Brot**  
für die Welt

Postbank Köln 500 500-500

Deutscher Caritasverband  
Karlstraße 40  
79104 Freiburg  
www.caritas.de



caritas

DGB Bildungswerk e.V.  
Postfach 10 30 55  
40021 Düsseldorf  
www.dgb-bildungswerk.de



DGB BILDUNGSWERK

Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.  
(EED)  
Ulrich-von-Hassell-Str. 76  
53123 Bonn  
www.eed.de



Evangelischer  
Entwicklungsdienst

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Godesberger Allee 149  
53170 Bonn  
www.fes.de

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Global Policy Forum Europe e.V.  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
53111 Bonn  
www.globalpolicy.org



GLOBAL POLICY FORUM

IG-Metall  
Wilhelm Leuschner Straße 79  
60329 Frankfurt am Main  
www.igmetall.de



pax christi  
Dorotheenstraße 9  
61348 Bad Homburg  
www.pax-christi.de



INTERNATIONALE KATHOLISCHE FRIEDENSBEWEGUNG

terre des hommes Deutschland e.V.  
Postfach 4126  
49031 Osnabrück  
www.tdh.de



Hilfe für Kinder in Not

W E E D e.V.  
Weltwirtschaft, Ökologie  
und Entwicklung e.V.  
Torstraße 154  
10115 Berlin  
www.weed-online.org



weed

Werkstatt Ökonomie e.V.  
Obere Seegasse 18  
69124 Heidelberg  
www.woek.de

WERKSTATT **woek** ÖKONOMIE

WOMNET e.V.  
Bertha-von-Suttner-Platz 13  
53111 Bonn  
www.womnet.de

**WOMNET**  
Gender und Globale Strukturpolitik