



# Soziale Sicherung und Governance

Autorin: Barbara Rohregger

## Einleitung

Soziale Sicherung hat neben ihren wichtigen sozialen, ökonomischen und armutsreduzierenden Funktionen und Zielsetzungen auch eine inhärent politische.

*„Die politische Funktion sozialer Sicherungssysteme ist, für sozialen Ausgleich zu sorgen. Systeme sozialer Sicherung stärken die soziale Kohäsion, erhöhen die Legitimität des politischen Systems und können gesellschaftlichen Konflikten vorbeugen. Damit dieses gelingt, müssen soziale Sicherungssysteme so gestaltet und angelegt sein, dass sie insbesondere armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen zugutekommen.“<sup>1</sup>*

Soziale Sicherung kann in diesem Sinne als Teil eines breiten Sicherheitskonzeptes verstanden werden, und zwar vor allem im Hinblick darauf was gemeinhin als innere Sicherheit bezeichnet wird.<sup>2</sup> Soziale Sicherungsprogramme können zur Stärkung von Governance Systemen beitragen und somit die staatliche Legitimität erhöhen. Dadurch können Demokratisierungs- und Nation Building Prozesse positiv beeinflusst werden. Der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und Entwicklung wird dabei nicht mehr als eine Voraussetzung oder Mittel zum Zweck für die Erlangung des jeweiligen anderen gesehen<sup>3</sup>, sondern als notwendige parallele Prozesse, die gleichzeitig in Angriff genommen werden müssen, um sich gegenseitig stärken zu können. Dies gilt im besonderen Maße für so genannte fragile Staaten, wie beispielsweise Pakistan, Demokratische Republik Kongo oder Somalia<sup>4</sup>.

Der Verwirklichung der Millennium Development Goals (MDGs) kommt dabei eine besondere Bedeutung zu: Der Bericht des UN-Generalsekretärs Kofi Annan „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All“ bezeichnet z.B. „menschliche Sicherheit“ (*human security*) und „menschliche Entwicklung“ (*human development*) als zwei Seiten derselben Medaille, die einander wechselseitig positiv beeinflussen, und die notwendig sind, um das Leben zukünftiger Generationen sicherzustellen.

## Human Security als erweitertes Sicherheitskonzept

Beide Dimensionen finden sich im so genannten Human Security Konzept wieder, das 1994 von UNDP entwickelt wurde.<sup>5</sup> Letzteres versteht sich als Ergänzung zu einem staatszentrierten Sicherheitsbegriff und rückt Aspekte menschlicher (individueller) Risiken in den Mittelpunkt. Sicherheit geht demnach über die Abwehr militärischer Gefahren hinaus und umfasst z.B. das Schutzbedürfnis von gesellschaftlichen Gruppen und Individuen in politischer (bspw. bewaffnete Konflikte und Kriege), ökologischer (Umweltverschmutzung, Bodenversalzung usw.) oder sozio-ökonomischer (Armut, Krankheit, Hunger, Arbeitslosigkeit) Hinsicht. Eng mit diesem Begriff verbunden sind *Empowerment* und *Protection*, die als komplementäre Ansätze – der eine bottom-up, der andere top-down – den Rahmen für eine umfassende menschliche Sicherheit garantieren sollen. *Empowerment* zielt auf die Entwicklung der Fähigkeiten von Individuen und Gemeinden ab, sich selbst vor Gefahren zu schützen (Hilfe zur Selbsthilfe). Sicherheit (*Protection*) bezieht sich auf alle Normen, Prozesse und Institutionen die das Individuum schützen sollen (Menschenrechte, Good Governance, Zugang zu sozialen Dienstleistungen, v.a. Gesundheit, Bildung, Wasser) (ibid.).

<sup>1</sup> BMZ 2009

<sup>2</sup> Pierson 2004; UNDP 1994

<sup>3</sup> siehe bspw. Mkwanaire 2006

<sup>4</sup> Christiansen et al. 2005

<sup>5</sup> UNDP 1994

Die Entwicklungszusammenarbeit soll demnach komplexe strukturelle Ursachen für diese Risiken erkennen und abbauen sowie Mechanismen gewaltfreier Bearbeitung von Konflikten fördern. Dabei soll an den Wurzeln von Konflikten angesetzt werden. Ziel muss es sein, Armut und Ungleichheit zu verringern – z.B. über den Ausbau sozialer Sicherungssysteme, Förderung von Demokratisierung und Good Governance. Durch eine Egalisierung der Lebenschancen und die Herstellung von sozialer Gerechtigkeit in der Gesellschaft, sollen soziale Kohäsion und damit politische und ökonomische Stabilität sichergestellt werden.

In diesem Zusammenhang ist der rechtsbasierte Ansatz auf soziale Sicherung besonders hervorzuheben. In dem es allen Bürgern und Bürgerinnen eines Staates – unabhängig welcher sozialen Schicht sie angehören – gleichen und fairen Zugang zu Maßnahmen sozialer Sicherung garantiert, hat das Recht auf soziale Sicherheit einen immanent politischen Charakter. In dem Ausmaß, in dem dieses Recht für alle gleichermaßen gilt, nimmt es gleichzeitig auch Bezug auf eine notwendige Umverteilung von ökonomischen Ressourcen über unterschiedliche soziale Gruppen und Lebensphasen hinaus. Die damit verbundenen Werte und Prinzipien, wie Solidarität, Egalität und Fairness werden somit auch zu allgemeinen staatlichen Grundwerten, die Nation Building Prozesse positiv beeinflussen können, indem sie dazu verhelfen soziale Kohäsion und politischen Konsens herzustellen.

Während die (sicherheits-)politische Funktion und Bedeutung sozialer Sicherheit für Entwicklung und Demokratisierung in der entwicklungspolitischen Debatte klar hervorgehoben wird, gibt es wenig konkrete Erfahrungen und Diskussionen über die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge zwischen sozialer Sicherung und Demokratisierungsprozessen. Dies betrifft auch die Fragen, wie solche Wirkungen erzielt werden können, welche Voraussetzungen es dazu bedarf und welche Rolle dabei die Entwicklungszusammenarbeit spielen kann.

### **Governance und Soziale Sicherung: Politischer, institutioneller und sozioökonomischer Kontext**

Betrachtet man die unterschiedlichen Ländererfahrungen, inklusive der europäischen Sozialstaaten, dann ergibt sich ein sehr differenziertes Bild hinsichtlich der Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen für Demokratisierungs- und Staatenbildungsprozesse<sup>6</sup>. Dies gilt umso mehr für Entwicklungsländer, wo sich aus dem Aufbau wohlfahrtsstaatlicher Strukturen, der nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem von der Internationalen Arbeitsorganisation vorangetrieben wurde, und den Erfahrungen aus einem Jahrzehnt Sozialtransfers keine klaren Schlussfolgerungen hinsichtlich allgemein gültiger Wirkungszusammenhänge zwischen sozialer Sicherung und Demokratisierung ableiten lassen können.

Zu unterschiedlich sind die historischen, sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen, ebenso wie die sozialen Sicherungssysteme, die eingeführt wurden.<sup>7</sup> Dennoch gibt es einzelne Aspekte, die für den Aufbau funktionaler sozialer Sicherungssysteme wie auch für die Stabilisierung und Stärkung von Demokratisierungsprozessen eine wichtige Rolle zu spielen scheinen.

### **Politischer Konsens**

Da es sich bei sozialpolitischen Maßnahmen auch immer um Grundfragen der Solidarität und der Umverteilung des Reichtums in einer Gesellschaft handelt, können diese starken Dissens erzeugen. Viele Entwicklungsländer setzten daher bei der Entwicklung ihres sozialen Sicherungssystems auf eine starke Einbindung der elitären staatstragenden Schichten, wie Polizei, Militär, und Beamte des Staatsapparates. Damit wurde ein wichtiger Legitimationsfaktor für das herrschende politische System geschaffen. Die prioritäre Einbindung von Gruppierungen mit staatslegitimierender Funktion sollte auch den weiteren Ausbau des Sozialstaates, vor allem hinsichtlich der Einbindung der unteren, noch nicht in den formalen Wirtschaftskreislauf eingebundenen Schichten und die dafür notwendigen Umverteilungsmaßnahmen sicherstellen. In vielen Entwicklungsländern war und blieb soziale Sicherung jedoch ein Privileg der Staatsdiener. Aufgrund der Dominanz des informellen Sektors, in dem ein Großteil der Menschen in Entwicklungsländern beschäftigt ist, wurden bisher nur wenige Beschäftigte aus dem privaten Sektor in diese staatlichen Systeme einbezogen.

Die Frage der Umverteilung ist nach wie vor eine zentrale, wenn es um die Einführung sozialer Sicherungsmaßnahmen in Entwicklungsländern geht. Sie kann nur stattfinden, wenn die große Bevölkerungsmehrheit, und dies sind die im informellen Sektor Beschäftigten, die zumeist auch die Armen sind, in Systeme der sozialen Sicherung mit einbezogen sind. Jedoch sind sich politische Entscheidungsträger bewusst, dass eine Umverteilung des gesamtgesellschaftlichen Einkommens auch zu einer Umverteilung der Machtverhältnisse im Land führen kann.

Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass dies nicht notwendigerweise negativ sein muss. Sozialtransfers können dazu beitragen, einen starken politischen Konsens zwischen Arm und Reich und/oder politisch besonders sensiblen Gruppierungen, die nicht notwendigerweise die Ärmsten sein müssen, zu schaffen. So wurde beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo ein Sozialtransferprogramm im Rahmen eines Reintegrationsprogrammes für Soldaten etabliert, welches trotz der weitreichenden Armut auch von den ärmsten Bevölkerungsschichten in den einzelnen Gemeinden große Zustimmung erhielt.

<sup>6</sup> Kuhnle & Hort 2004; Pierson 2004; de Swan 1988; Midgley 1996

<sup>7</sup> Midgley 1996

Sozialpolitische Maßnahmen sind ein effektives Instrument politischer Konsens- und Mehrheitsbildung. Der Gebrauch von Sozialtransferprogrammen, um klientelistische Partikularinteressen zu befriedigen oder Mehrheiten für Wahlen zu gewinnen ist nicht nur in Entwicklungsländern einschlägige Praxis. Gerade aus entwicklungspolitischer Sicht muss dies jedoch nicht notwendigerweise immer zum Nachteil gereichen, solange sichergestellt ist, dass dadurch auf lange Sicht ein inklusives soziales Sicherungssystem gestaltet wird und nicht nur kurzfristige Interessen einzelner Gruppierungen gestärkt werden.

Universelle Systeme Sozialer Sicherung werden in diesem Zusammenhang häufig als Beispiele herangezogen, die aufgrund der Tatsache, dass sie für alle Gruppierungen in einer bestimmten Kategorie oder in einem bestimmten Gebiet zugänglich sind, an sich schon eine stärkere politische Legitimation und Konsens erzeugen würden. Die skandinavischen Länder werden in diesem Zusammenhang oft als positives Beispiel genannt. Dort wird die sehr frühe Einführung universeller Systeme als ein wichtiger Beitrag zum Nation-Building Prozess gewertet.<sup>8</sup> Universelle Ansätze würden sich darüber hinaus auch besser dazu eignen, die weit verbreiteten Patronage Beziehungen in Entwicklungsländern zu umgehen, da sie eine Alternative zu dieser traditionellen Form der Umverteilungspolitik schaffen würden.<sup>9</sup>

Zielgerichtete Ansätze über intensives Targeting würden es im Gegensatz dazu viel schwerer haben, einen politischen und gesellschaftlichen Konsens zu erzeugen, auch deshalb, weil sie oft mit negativen Vorurteilen gegenüber der - meist armen - Zielgruppen verbunden sind. Darüber hinaus würden Targeting Prozesse Patronage und Klientelbeziehungen nicht unterbinden, sondern in manchen Fällen sogar verstärken (bspw. durch Community Targeting). Konditionalitäten, die den Erhalt des Sozialtransfers an die Erfüllung bestimmter Bedingungen (meist gesundheits- oder bildungspolitische Interventionen) knüpfen, scheinen jedoch die gesellschaftliche Zustimmung zu Sozialtransfers für besonders arme Bevölkerungsschichten zu erhöhen. Sie vermitteln der steuerzahlenden Mittel- und Oberschicht, dass es die Förderung des Staates, die sie indirekt finanzieren, nicht „umsonst“ gibt sondern dass die Bedürftigen etwas tun müssen, um diese zu erhalten.

Dieser Aspekt kann jedoch nicht in Isolation betrachtet werden: Erfahrungen zeigen, dass eine nachhaltige Finanzierung von Sozialtransfers und eine effektive und effiziente Abwicklung einen gleichermaßen wichtigen Beitrag zur politischen Legitimität leisten. In vielen Ländern gibt es in der Tat einen Mix an universellen und zielgerichteten Sozialtransferprogrammen. Eine kontextbezogene Betrachtungsweise und Analyse der Vor- und Nachteile universeller und zielgerichteter Ansätze ist daher unbedingt zu empfehlen.

---

<sup>8</sup> Kuehnle & Hort 2004

<sup>9</sup> REBA 2008

## Effektive administrative Strukturen

Für eine breitenwirksame Einführung von sozialer Sicherung ist ein bestimmter Grad an administrativen Strukturen und bürokratischen Kapazitäten nötig. Diese institutionellen Strukturen und Kapazitäten müssen jedoch nicht unbedingt Erfahrungen in der Durchführung sozialer Programme aufweisen, noch „traditionellen“ institutionellen Formen der Umsetzung/Abwicklung entsprechen. Die Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, auch bei schwachen Governance-Strukturen einfache sozialpolitische Maßnahmen, wie Sozialtransfers, wirkungsvoll zu implementieren. Gerade die Neuheit dieser Programme in vielen Ländern erlaubt es, innovative institutionelle Lösungen hinsichtlich ihrer Umsetzung (bspw. durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Institutionen, Kooperativen oder Sparvereine), inklusive neuer Technologien (bspw. elektronisch basierte Auszahlung), anzuwenden, um diese an die gegebenen Bedingungen besser anzupassen.<sup>10</sup>

Für die nachhaltige Verankerung von sozialpolitischen Maßnahmen in nationalen Gesetzen, Programmen und Richtlinien ist es jedoch nötig, umfassende institutionelle Strukturen zu haben. Eine wichtige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit muss es daher immer sein, diese Strukturen über Ansätze des Capacity Development (Stärkung der Durchführungsstrukturen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im Hinblick auf technisches Know-how und organisatorische Entwicklung; Identifikation von alternativen Abwicklungskanälen, etc.) zu stärken. Dies kann auch eine Stärkung von Dezentralisierungsprozessen beinhalten. Die Abwicklung von Sozialtransferprogrammen über zentralistisch organisierte wohlfahrtsstaatliche administrative Strukturen garantiert nicht unbedingt einen egalitäreren oder faireren Zugang zu sozialen Sicherungssystemen. Dies gilt gerade für Entwicklungsländer, in denen der Großteil der Menschen im informellen Sektor lebt und arbeitet. Ihre besonderen sozialen und ökonomischen Lebensumstände und Bedürfnisse verlangen nicht nur nach besonderen Formen sozialer Absicherung, sondern auch nach Alternativen in der Umsetzung, bspw. durch die Abwicklung über dezentrale staatliche Strukturen und/oder informelle Institutionen, wie traditionelle lokale Autoritäten, NGOs oder religiöse Einrichtungen (Kirchen, Moscheen, etc.).

## Nachhaltige Finanzierung/Wirtschaftswachstum

Soziale Sicherung wird längst nicht mehr als Resultat wirtschaftlichen Wachstums gesehen, sondern als wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum im Sinne einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik. Dies zeigt sich besonders in Krisenzeiten, in denen soziale Sicherungssysteme eine soziale Polarisierung verhindern und einem Einbruch des Massenkonsums entgegenwirken können. Sozialleistungen können auch helfen, den Rückfall in die Armut abzufedern.

---

<sup>10</sup> Pierson 2004

Dies bedingt jedoch eine nachhaltige Finanzierung von sozialen Sicherungsleistungen. Dafür ist ein gewisses Maß an Wirtschaftswachstum Voraussetzung ergänzt durch ein effizientes Steuersystem und gegebenenfalls einer vorübergehenden Unterstützung durch Geber, notwendig. Dies erfordert jedoch einen systemischen Ansatz, der die breiteren Determinanten von sozialer Sicherheit, wie Gesundheit- und Bildungspolitik einbezieht. Darüber hinaus geht es um die Abstimmung und Kohärenz mit anderen Politikfeldern, allen voran der Wirtschafts- und Finanzpolitik, um nachhaltige langfristige Finanzierungsoptionen für soziale Sicherheit, bspw. durch eine antizyklische Budgetpolitik gewährleisten zu können.

### Internationale Konditionierung

Betrachtet man die Herausbildung staatlicher Sicherungssysteme in Entwicklungsländern, dann wird neben den kolonialen Einflüssen der Mütterländer der große Einfluss von internationalen Organisationen deutlich. Dabei geht es nicht nur um die Etablierung von sozialen Sicherungsstrukturen an sich, sondern auch um deren Form. Vor allem durch die internationale Arbeitsorganisation (ILO) wurde seit den 1930er Jahren in den Entwicklungsländern die Ausdehnung sozialer Sicherungssysteme nach dem Vorbild westlicher Wohlfahrtsstaaten vorangetrieben. Mit der Verabschiedung einer Reihe von Konventionen definierte die ILO für die Entwicklungsländer auch einen Zielkorridor, deren schrittweise Erreichung in jährlichen Berichten festgehalten wurde und der früher oder später in voll ausgebildete Wohlfahrtsstaaten münden sollte.<sup>11</sup>

Für Weltbank und Währungsfonds war soziale Sicherheit lange Zeit eine vernachlässigbare Größe. Bestenfalls wurde sie als ein den wirtschaftlichen Wachstumsprozess unterstützendes und beschleunigendes Instrument wahrgenommen, indem sie für einen stetigen Nachschub an qualifizierten und gesunden Arbeitskräften sorgte. Erst mit dem massiven Anstieg der Armut im Zuge der einschneidenden makroökonomischen Reformen in den 1990ern im Rahmen des „Washington Consensus“ wurde sozialer Entwicklung und sozialer Sicherheit in den Internationalen Finanzinstitutionen zu einem zentralen Thema. Unterschiedliche Organisationen und Institutionen vertreten dabei unterschiedliche Agenden, welche politische Prozesse und Entscheidungen in Entwicklungsländern nachhaltig beeinflussen, bspw. wenn es um die Entscheidung für unterschiedliche Programmansätze geht (zielgerichtete vs. universalistische Ansätze). Neben internationalen Gebern und entwicklungspolitischen Partnern spielen dabei auch nicht-staatliche Organisationen und Wissensnetzwerke internationaler Experten eine wichtige Rolle.

Der große Einfluss internationaler Organisationen und Institutionen auf die Entwicklung und Implementierung sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern im letzten Jahrzehnt muss sicherlich positiv bewertet werden.

Dennoch bleibt es wichtig, kontextbezogene Lösungen gemeinsam mit den Partnerländern zu erarbeiten, welche die sozialen, ökonomischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen, sowie die finanziellen und menschlichen Ressourcen eines Landes berücksichtigen, ohne vorgefertigte Lösungen überzustülpen. Nur dann können eine nachhaltige Etablierung sozialer Sicherungsmechanismen und eine echte Wechselwirkung auf Demokratisierungsprozesse und Etablierung von effizienten und effektiven Governance Strukturen erfolgen.

### Herausforderungen bei der Stärkung von Systemen sozialer Sicherheit

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen, welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die entwicklungspolitischen Akteure und wesentliche Fragen der Implementierung solcher Systeme?

#### Administrative Strukturen

In vielen Ländern sind die administrativen Strukturen unzureichend effizient und effektiv ausgestaltet. Erfahrungen aus Ländern mit ausgeprägten Wohlfahrtsstaaten zeigen, dass auch hier nicht-staatliche Organisationen und Systeme Sozialer Sicherung eine wichtige Rolle bei der Etablierung von Strukturen sozialer Sicherung gespielt haben und weiterhin spielen. Dies können religiöse Institutionen, *friendly societies* oder Kooperativen sein. In vielen Entwicklungsländern sind diese Organisationsformen – wenn auch zu einem geringeren Ausmaß – ebenfalls vorhanden. Gleichzeitig spielen familiäre und kommunale Netzwerke eine wichtige Rolle bei der Umverteilung von sozialen und ökonomischen Ressourcen. Die Entwicklung von staatlichen sozialen Sicherungsmechanismen muss diese Realitäten vermehrt in Betracht ziehen und Programme stärker an diese anpassen, im Tandem und komplementär zu bereits bestehenden traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Absicherungsmechanismen des formellen Sektors, wie soziale Kranken- oder Rentenversicherungssysteme.

#### Rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Viele Sozialtransferprogramme, die bislang in Entwicklungsländern implementiert wurden, starten als Pilotvorhaben. Ihre Ausweitung auf nationaler Ebene bzw. über die Zielgruppe hinaus ist zwar vorgesehen, scheitert aber oft an Fragen der Finanzierbarkeit und administrativen Problemen in der Umsetzung. Dies wird durch die Vielzahl von nebeneinander existierenden Anbietern (staatliche und nicht-staatliche Akteure) verstärkt. Nationale, ggf. auch gesetzlich verankerte Rahmenbedingungen, die klare Strukturen hinsichtlich Planung, Abwicklung und Finanzierung von Programmen sozialer Sicherung beinhalten mit den Ziel die Nachhaltigkeit von unterschiedlichen Interventionen zu stärken und ihre Verknüpfung voranzutreiben, sind daher von zentraler Bedeutung. Diese Rahmenbedingungen würden auch einen wichtigen Beitrag zur Setzung von Qualitätsstandards und Qualitätskontrolle der unterschiedlichen

<sup>11</sup> bspw. Mouton 1975

Mechanismen und angebotenen Dienstleistungen leisten können.

### **Fehlende Daten und Monitoringsysteme**

Ein großes Hindernis zur Etablierung breit angelegter nationaler Programme und einer effizienten sozialen Sicherungsgesetzgebung ist die Tatsache, dass in den meisten Entwicklungsländern sehr wenig Informationen über die sozial Bedürftigen vorliegen, ebenso wie über ihre Anzahl. Dies macht es schwierig bedarfsgerechte Programme zu entwickeln und diese auszuweiten. Darüber hinaus erschwert das Fehlen von Daten die Administrierbarkeit von Programmen.

Die Identifikation der sozial Bedürftigen in einem Land hat aber auch eine wichtige politische Funktion: um Menschen einen Zugang zu sozialen Sicherungsprogrammen zu ermöglichen, müssen sie die Möglichkeit haben sich registrieren zu können. Dies setzt voraus, dass sie über ihre Ansprüche informiert sind und über die notwendigen Dokumente zur Registrierung verfügen, wie z.B. einer Geburtsurkunde. In diesem Sinne leisten soziale Sicherungsprogramme auch einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung: zum einen befördert sie z.B. die Transparenz des staatlichen Handelns, indem Informationskampagnen über soziale Programme entwickelt werden und zum anderen kann sie zur Registrierung aller Bevölkerungsschichten beitragen und die große Zahl der Undokumentierten und somit politisch nicht wahrgenommenen vulnerablen Gruppen leisten. Eine genaue Datenlage kann darüber hinaus helfen, die Auswirkungen von Sozialtransferprogrammen besser zu kontrollieren (Monitoring). Dadurch können politische Entscheidungsprozesse durch sachliche Argumente unterstützt werden (*evidence-based policy making*).

### **Globalisierung und internationale Finanzkrise**

Der Verbindung zwischen sozialer Sicherung und Governance wird gewöhnlich im Kontext nationalstaatlicher Sicherheit und Stabilität gesehen (innere Sicherheit). Vor diesem Hintergrund wird der Globalisierungsprozess als Destabilisierungsfaktor und Hindernis zur Herausbildung von sozialer Sicherung wahrgenommen. Die Notwendigkeit, nationale Märkte zu öffnen, um wettbewerbsfähig zu bleiben und Wachstum zu erzielen, scheint besonders für Entwicklungsländer eine Notwendigkeit, die jedoch einem Aufbau von sozialen Sicherungssystemen entgegenwirkt.

Dies entspricht jedoch nur bedingt der Realität, wie die derzeitige internationale Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt. Gerade die Länder, welche breit angelegte Sicherungssysteme etabliert haben, scheinen viel besser mit den Konsequenzen der Krise, wie Massenarbeitslosigkeit und massive Rückmigration umgehen zu können und sich schneller von der Krise zu erholen. Sozialtransfers verhindern auf der einen Seite einen tiefen Absturz in die Armut, auf der anderen Seite erlauben sie es Menschen, wieder schneller produktiv tätig zu werden. Soziale Sicherungssysteme bieten daher einen wirksamen Schutz vor den negativen

Auswirkungen der Globalisierung. Dies scheint gerade für die ökonomische, aber auch politische Stabilität in Entwicklungs- und Niedrigeinkommensländern von Bedeutung.

### **Nachhaltigkeit internationaler Unterstützung**

Soziale Sicherung hat im Laufe der letzten Dekade als eine entwicklungspolitische Priorität im Rahmen der Erreichung der MDGs die internationale Zusammenarbeit und Debatte stark geprägt. Die Umsetzung vieler Projekte und Programme hat zu weitreichenden positiven Auswirkungen in Bezug auf Armutsreduktion und Wachstum, aber auch Aspekten von Governance geführt, bspw. durch die Etablierung effizienterer administrativer Strukturen und einer Sozialversicherungsgesetzgebung). Eine starke technische, finanzielle und politische Unterstützung nationaler Regierungen durch internationale Partnerorganisationen machte dies möglich. Die derzeitige internationale Wirtschafts- und Finanzkrise scheint der Bedeutung dieses Themas keinen Abbruch zu tun. Dem Thema wird angesichts der massenhaften Entlassungen, vor allem in den exportorientierten Ökonomien der Entwicklungs- und Schwellenländer, und der dadurch ausgelösten Migrationsströme von WanderarbeiterInnen zurück in ihre Herkunftsländer erhöhte Priorität zugeschrieben. Soziale Sicherheitsmaßnahmen sollen helfen, die befürchteten gesellschaftlichen Spannungen infolge der Wirtschaftskrise zu dämpfen und neue Perspektiven schaffen. Die Krise wird als besondere Möglichkeit gesehen, um nationale Regierungen von der Bedeutung und den positiven Auswirkungen derartiger Maßnahmen zu überzeugen. Deren Umsetzung ist jedoch größtenteils noch offen. Ein Blick auf die historische Entwicklung europäischer Wohlfahrtsstaaten zeigt, dass sozialpolitische Maßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Rezession gewöhnlich nicht ausgebaut, sondern eher zurückgeschraubt werden, obwohl die Menschen sie gerade dann besonders nötig haben. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, wie nachhaltig sich die internationale Zusammenarbeit in der nahen Zukunft gestalten wird.

### **Schlussfolgerungen für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit**

Das Verständnis und die Rolle von sozialer Sicherung für Entwicklung hat sich in den letzten beiden Dekaden stark verändert. Lange Zeit verstanden als Resultat ökonomischen Wachstums, wird soziale Sicherheit mittlerweile als wichtiger Bestandteil von nachhaltigem Wirtschaftswachstum und Entwicklung betrachtet, indem sie Armut reduziert und Wachstumsprozesse langfristig stärkt und stabilisiert. Dieser wirtschaftliche Stabilisierungseffekt wird durch die demokratiepolitische Dimension sozialer Sicherheit ergänzt. Als gesellschaftlicher Stabilisator soll sie sozialen Frieden sichern und Demokratisierungsprozesse unterstützen. Beide Prozesse sind nicht unabhängig voneinander, sondern stehen in einer engen Wechselbeziehung und müssen in dieser Konstellation betrachtet werden.



Um beiden Dimensionen gerecht zu werden, müssen bei der Implementierung von sozialen Sicherungssystemen exogene und endogene Faktoren berücksichtigt werden. Die Erarbeitung angepasster Lösungen, welche die jeweiligen Länderkontexte berücksichtigen und es erlauben, größtmögliche Effekte im Hinblick auf die armutsreduzierende Wirkung von sozialen Sicherungsprogrammen zu erzielen, ist dabei von zentraler Bedeutung, bspw. durch den Aufbau von effizienten, ausbaufähigen Implementierungsstrukturen. Nur so kann eine nachhaltige Etablierung sozialer Sicherungsmechanismen und eine echte Wechselwirkung auf Demokratisierungsprozesse mit der Verankerung von effizienten und effektiven Governance-Strukturen erfolgen.

Politische Rahmenbedingungen ebenso wie mögliche Auswirkungen auf Governance-Prozesse müssen verstärkt in Beratungs- und Analyseprozesse im Rahmen von sozialpolitischen Interventionen einbezogen werden und zu einem festen Bestandteil von Machbarkeitsstudien werden. Eine rein technische Debatte, die an gegebenen Realitäten vorbei geführt wird, kann zu Lösungen führen, die langfristig wenig nachhaltig sind.

Um Governance Systeme und Demokratisierungsprozesse durch den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen langfristig zu stärken, bedarf es einer nachhaltigen Unterstützung von Seiten internationaler Entwicklungspartner. Dies betrifft vor allem technisches Know-how und – wo nötig - finanzielle Unterstützung. Gerade wenn soziale Sicherungssysteme national ausgeweitet werden sollen, muss eine langfristiger Beratung auf den unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen (lokal, regional und national) gewährleistet sein, die gemeinsam mit dem Partnern nachhaltige Lösungen erarbeitet, bspw. in Hinblick auf Capacity Development Maßnahmen, die Entwicklung von Monitoringsystemen oder die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen. Die negativen Auswirkungen der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise zeigen, dass es gerade jetzt besonders wichtig ist, diese Unterstützung aufrechtzuerhalten, um Wirtschaftswachstum und Demokratisierungsprozesse nachhaltig abzusichern und zu unterstützen.

#### Impressum:

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
T +49 61 96 79-1446  
F +49 61 96 79-11 801446  
E [social-protection@gtz.de](mailto:social-protection@gtz.de)  
I [www.gtz.de/social-protection-systems](http://www.gtz.de/social-protection-systems)

Mai 2010, Nr. 3

## Literatur

Barrientos, A. and Hulme, D. eds. (2008): *Social Protection for the Poor and the Poorest: Concepts, Policies and Politics*, Mac Millan, London.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009): *Sektorkonzept Soziale Sicherung*, BMZ Konzepte 180, Bonn. [Download](#)

Christiansen, K., Coyle, E. and Lockhart, C. (2005): *Harmonisation and Alignment in Fragile States*, Report, ODI, London. [Download](#)

De Swan, A. (1988): *In Care of the State: Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*, Polity Press, Cambridge.

Farrington, J. and Slater, R. (2006): *Introduction: Cash Transfers: Panacea for Poverty Reduction or Money Down the Drain?* *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 5, S. 499-511, September 2006.

Kuhnlé S. and Hort, E.O. (2004): *The Developmental Welfare State in Scandinavia: Lessons for the Developing World*, UNRISD, Working Paper, No. 17, Genf. [Download](#)

Midgley, J. (1996): *Social Welfare in a Global Context*, Sage Publications, Kalifornien.

Mouton, P. (1975): *Social Security in Africa: Trends, Problems and Prospects*, ILO, Genf.

Pierson, Ch. (2004): *Late Industrializers and the Development of the Welfare State*, UNRISD, Working Paper, No. 16, Genf. [Download](#)

Regional Evidence Building Agenda (REBA) (2008): *Institutional and Policy Context for Social Protection: Regional Synthesis*, REBA IPC Brief, No. 1, August 2008. [Download](#)

United Nations (2005): *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary General. [Download](#)

United Nations Development Program (UNDP) (1994): *New Dimensions of Human Security*, Human Development Report, UNDP, New York. [Download](#)

Redakteurin: Sanna Stockstrom, Fachplanerin Soziale Sicherung  
Chefredakteur Diskussionspapiere Soziale Sicherung:  
Dr. Matthias Rompel, Kompetenzfeld-Leiter Soziale Sicherung

Das Paper versteht sich als Diskussionsbeitrag und bietet einen Überblick über die laufende internationale Diskussion sowie vertiefende Einblicke in die Praxis.

Die Ergebnisse, Interpretationen und Schlussfolgerungen in diesem Paper repräsentieren die Meinung der Autoren und spiegeln nicht zwangsläufig die Position der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH wider.