

*Soziale Sicherungssysteme
als Elemente der Armutsbe-
kämpfung
in Entwicklungsländern*

Eine Studie der Sachverständigengruppe

„Weltwirtschaft und Sozialethik“

Herausgegeben von der
Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe
für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz

Inhaltsverzeichnis:

1 DIE WELTWEITE ARMUTSPROBLEMATIK ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE KIRCHE	1
2 ZUM VERSTÄNDNIS VON ARMUT	12
3 URSACHEN DER ARMUT AUF DER MIKROEBENE.....	15
3.1 VORBEMERKUNGEN	15
3.2 ARMUT ALS FOLGE UNZUREICHENDER EINKOMMEN.....	15
3.2.1 <i>Armut als Folge unzureichender Leistungseinkommen</i>	15
3.2.1.1 Armut und Ressourceneigentum	16
3.2.1.2 Armut und Ressourcennutzung	17
3.2.1.3 Armut und Ressourcenentlohnung.....	18
3.2.2 <i>Armut als Folge unzureichender Transfereinkommen</i>	20
3.3 ARMUT ALS FOLGE EINES UNZUREICHENDEN ZUGANGS ZU DEN KOSTENLOS BEREITGESTELLTEN GÜTERN	21
4 URSACHEN DER ARMUT AUF DER MAKROEBENE	22
5 DIE ROLLE DES STAATES BEI DER ARMUTSBEKÄMPFUNG.....	26
6 ARMUTSBEKÄMPFUNG DURCH SYSTEME SOZIALER SICHERUNG.....	27
6.1 ZUR NOTWENDIGKEIT SOZIALER SICHERUNGSSYSTEME	27
6.2 NICHT-STAAATLICHE SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME	28
6.2.1 <i>Traditionelle Sicherungssysteme</i>	28
6.2.2 <i>Moderne Sicherungssysteme</i>	31
6.2.2.1 Kooperative Sicherungssysteme	31
6.2.2.2 Private Versicherungen	32
6.3 STAATLICHE SOZIALE SICHERUNGSSYSTEME	33
6.3.1 <i>Zur Notwendigkeit staatlicher sozialer Sicherungssysteme</i>	33
6.3.2 <i>Direkte staatliche soziale Sicherungssysteme</i>	34
6.3.2.1 Staatliche Sozialversicherung	34
6.3.2.2 Staatliche Sozialhilfe.....	36
6.3.3 <i>Indirekte staatliche soziale Sicherungssysteme</i>	38
6.3.4 <i>Grenzen staatlicher sozialer Sicherungssysteme</i>	40
6.4 ZUR ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEM STAAT UND DEN PRIVATEN TRÄGERN SOZIALER SICHERUNG.....	42
6.4.1 <i>Grundlagen</i>	42
6.4.2 <i>Handlungsmöglichkeiten intermediärer Hilfesysteme</i>	44

7 KONSEQUENZEN FÜR DIE KIRCHLICHE ENTWICKLUNGSARBEIT	45
8 SCHLUSSBEMERKUNG	48

Soziale Sicherungssysteme als Elemente der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“. Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Bonn, Januar 1998

ISBN 3-932535-09-X (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Zu beziehen bei der Zentralstelle Weltkirche

der Deutschen Bischofskonferenz, Kaiserstraße 163, 53113 Bonn,

Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335

Kurzinformationen zu dem Herausgeber und den Autoren der Studie

Der Herausgeber

Die **Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben** wird von der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz berufen. In der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe sind Professoren verschiedener Fachrichtungen versammelt. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe besteht in der wissenschaftlichen Behandlung von Fragen aus dem Bereich der weltkirchlichen Verantwortung der Kirche in Deutschland.

Die Autoren der Studie

Die **Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“** ist eine Fachgruppe der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz. Sie wurde 1989 berufen, um Institutionen der katholischen Kirche in Fragen der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu beraten. Von der Zielsetzung wie von der personellen Zusammensetzung her ist eine Verbindung von ökonomischem und sozialem Sachverständigtand angestrebt.

Mitglieder der Sachverständigengruppe

„Weltwirtschaft und Sozialethik“

1. Prof. Dr. **Bernhard Fraling**, em. Professor für Moraltheologie an der Universität Würzburg und Vorsitzender der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (kommiss. Vorsitzender der Sachverständigengruppe)

2. Dr. **Paul Becher**, Präsident des Europäischen Forums der Nationalen Laienkomitees

3. Dr. habil. **Georg Cremer**, Privatdozent an der Universität Freiburg und Mitarbeiter beim Deutschen Caritasverband, Freiburg
4. Prof. Dr. **Egon Görgens**, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth
5. Prof. Dr. **Hans-Rimbert Hemmer**, Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen
6. Prof. Dr. **Paul Kevenhörster**, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Münster
7. Prof. DDr. h.c. **Norbert Kloten**, em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Tübingen und Präsident a.D. der Landeszentralbank Baden-Württemberg
8. Dr. **Ulrich Koch**, ehem. Geschäftsführer des Bischöflichen Hilfswerks Misereor, Aachen
9. Prof. Dr. **Herbert Kötter**, em. Professor für Agrar- und Wirtschaftssoziologie an der Universität Bonn
10. Dr. habil. **Gerhard Kruij**, Direktor der Katholischen Akademie für Jugendfragen, Odenthal
11. **Hans Peter Merz**, ehem. Geschäftsführer der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz), Eschborn
12. **Ulrich Pöner**, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Bonn
13. Prof. Dr. **Joachim Wiemeyer**, Professor für Sozialpolitik an der Katholischen Fachhochschule Norddeutschland, Vechta/Osnabrück

Wissenschaftlicher Mitarbeiter: Norbert Schmeiser, Dipl.-Theol.

Widmung

Diese Studie sei

Franz Furger

gewidmet, der bis zu seinem plötzlichen Tod am 5. Februar 1997 den Vorsitz in unserer Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ innehatte, die die Deutsche Bischofskonferenz in Fragen der weltwirtschaftlichen Entwicklung berät. Wir haben in ihm einen kompetenten und höchst dynamischen Gesprächspartner verloren, der es durch viele Jahre hindurch verstanden hat, die in der Arbeitsgruppe mitwirkenden Fachleute verschiedener Disziplinen zu gemeinsamem Bemühen zusammenzuführen. Die Ergebnisse der von ihm geleiteten Diskussionen sind in Studien dieser Reihe dokumentiert, die weite Verbreitung und Anerkennung gefunden haben. Als einer der Nachfolger Josef Höffners auf dem Lehrstuhl für christliche Sozialwissenschaften der Universität Münster hat er über die Grenzen seines Faches hinaus inspirierend und aktivierend gewirkt. Wir sind dankbar dafür, daß wir mit ihm zusammenarbeiten konnten. Auch die Vorarbeiten für diese Studie sind durch seine Hand gegangen.

Die Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.

VORWORT

Im Auftrag der Deutschen Bischofskonferenz berät die Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ Institutionen der katholischen Kirche in Fragen der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Sie greift aktuelle Probleme auf und beurteilt sie im Licht der christlichen Sozialethik. Als interdisziplinäre Wissenschaft zeigt sie in engem Dialog mit den Wirtschaftswissenschaften Handlungsperspektiven für die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft in Dritte-Welt-Ländern¹ auf. Wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen in diesen Ländern können diese Impulse jedoch nur allgemeine Anregungen darstellen und bedürfen der weiteren Konkretisierung im Austausch mit den Menschen vor Ort.

¹ Die Autoren dieser Studie sind sich der Problematik der Worte „Entwicklungsländer“ bzw. „Dritte-Welt-Länder“ bewußt. Die durch diese Vokabeln unterstellte, aber tatsächlich nicht existierende Homogenität dieser Länder und ihr latent diskriminierender Bedeutungsgehalt machen deren Verwendung fragwürdig. An der herkömmlichen Terminologie wird jedoch festgehalten, weil sich bisher keine bessere durchgesetzt hat. Der deutschen Bundesregierung folgend orientieren sich die Autoren dieser Studie bei der Zuordnung einzelner Länder zu dieser Gruppierung dabei an der Länderliste des *Development Assistance Committee* (DAC) der in der OECD zusammengeschlossenen westlichen Industrieländer.

1 DIE WELTWEITE ARMUTSPROBLEMATIK ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE KIRCHE

Die weit verbreitete Armut stellt das zentrale wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Problem in den meisten Entwicklungsländern dar. Nach neueren Schätzungen der Weltbank leben derzeit 1,3 Milliarde Menschen, die Mehrheit von ihnen Frauen, unter untragbaren Bedingungen der Armut. Die Verbesserung ihrer Situation stellt eine wichtige Aufgabe für kirchliches Handeln dar, denn die Armen, die in ihren Interessen und Rechten vernachlässigt werden, sind in besonderer Weise in das Gebot der christlichen Nächstenliebe eingeschlossen. Diese besondere Verpflichtung ist biblisch begründet. Sie steht wie ein Programm am Anfang des Wirkens Jesu: „Der Geist des Herrn ruht auf mir, denn der Herr hat mich gesalbt. Er hat mich gesandt, den Armen eine gute Nachricht zu bringen, den Gefangenen die Entlassung zu verkünden und den Blinden das Augenlicht, die Zerschlagenen in Freiheit zu setzen und auszurufen ein Gnadenjahr des Herrn“ (Lukas 4,18-19). Die Verpflichtung zur Solidarität mit den Menschen am Rande des Existenzminimums ist ein Grundanliegen Jesu. Die geforderte Nächstenliebe muß sich in einem besonderen Bemühen um die Armen bewähren; so wird sie zum Kriterium für die Echtheit der Gottesliebe. Dieser Gedanke wird in der Gerichtsrede des Matthäusevangeliums vertieft: Was dem Geringsten angetan wird, ist Jesus selbst angetan (Matthäus 25,40). Der Menschensohn identifiziert sich mit den Außenseitern und zeigt sich in ihnen. Die Zuwendung zu den Benachteiligten gehört mithin unverzichtbar zur Nachfolge Jesu. Darin muß sich eine glaubwürdige Verkündigung auch dann noch bewähren, wenn dieses parteiliche Eintreten für die Armen mit Nachteilen für den Helfenden verbunden ist. Diese „Option für die Armen“ ist zu einem wesentlichen Bestandteil der kirchlichen Sozialverkündigung geworden. So sieht Johannes Paul II. in der Enzyklika „Sollicitudo rei socialis“ (1987) diese Option als „von der ganzen Tradition der Kirche bezeugt“ (SRS 42).

Um der Armut zu begegnen, wurden schon in den frühen christlichen Gemeinden erste institutionelle Formen geschaffen: Das Diakonat wurde eingeführt, um die tägliche Versorgung der Witwen in Jerusalem zu gewährleisten (Apostelgeschichte 6,1-2). In den Gemeinden Mazedoniens und Achaias auf der griechischen Halbinsel wurden Sammlungen für die „Armen unter den Heiligen Jerusalems“ (Römer 15,26) durchgeführt.

In den Dokumenten der kirchlichen Sozialverkündigung wird dementsprechend die weltweite Verantwortung des christlichen Glaubens betont. So gilt etwa die Enzyklika „Populorum progressio“ als „Magna Charta christlicher Weltsolidarität“. Diese Dimension des christlichen Gestaltungsauftrages wird eigens in „Mater et magistra“ (157-201) und der Pastoralconstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils, „Gaudium et spes“ (24, 30), thematisiert. „Octogesima adveniens“ und „Laborem exercens“ bestätigen diese Betonung der weltumspannenden Solidarität aus christlichem Weltauftrag, die zudem der Verkündigung Jesu entspricht. Der weltweite Bezug des Evangeliums kommt im Sendungsauftrag Jesu zum Ausdruck

(Matthäus 28,19), nach dem alle Menschen ausnahmslos Adressaten seiner Botschaft sind. Er selbst lebte und predigte eine alle Menschen umfassende Nächstenliebe, die die Grenzen der Religions- und Volkszugehörigkeit überschritt (Lukas 10,25-37). Dadurch erkannte er die allen zustehende Würde an, die in der Gottebenbildlichkeit eines jeden Menschen begründet ist (Genesis 1,27). Diese Anerkennung der Menschenwürde durchzieht die biblische Botschaft. Der messianische Gottesknecht will Licht für *alle* Völker sein, dann wird Gottes Hilfe bis ans Ende der Erde erfahrbar (Jesaia 49,6; 56, 6-7). In der Botschaft Jesu vom weltumspannenden Gottesreich werden alle gesellschaftlichen Benachteiligungen und Ausgrenzungen relativiert.

Wird die gleiche Würde wirklich eines jeden Menschen als Grund für den Auftrag und die Weltverantwortung der Christen betont, drängt sich aus theologischer Perspektive die Frage auf, wie das parteiliche Engagement für die Armen mit dem Liebesgebot vereinbar ist, das grundsätzlich alle Menschen in gleicher Weise umfaßt. Jesus verkündet eine Nächstenliebe, die jedem Menschen unabhängig von seinem Ansehen, seiner Nationalität, seinem Geschlecht etc. entgegenzubringen ist. In diesem Sinn erkennt „der Christ in jedem Mitmenschen Gott selbst mit seinem unbedingten Anspruch auf Gerechtigkeit und Liebe“, wie die Römische Bischofssynode von 1971 es in ihrem Dokument „De iustitia in mundo“ formuliert (IM 35). Dann muß gefragt werden, ob der Einsatz für die Armen nicht eine Verkürzung der Aufforderung zu unparteiischem Verhalten im Sinne des auf alle Menschen zielenden Liebesgebotes bedeutet.

Methodisch muß eine Ethik, gemäß der alle Menschen gleichermaßen zu achten sind, der (formalen) Unparteilichkeitsregel folgen, d.h. sie muß die Würde *aller* Menschen anerkennen. Durch dieses Vorgehen kommt sie allerdings in ihren praktischen Folgerungen zwangsläufig zu einer Parteinahme für die Armen. Denn Schwache bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, weil man zuerst denen beistehen muß, die mehr als andere darauf angewiesen sind. Insofern führt die unparteiische Liebe zu einem eindeutig parteilichen Engagement für Benachteiligte. Sich auf die Seite der gesellschaftlichen Außenseiter zu stellen, ist Ausdruck von Unparteilichkeit. Geschieht dieser Einsatz ohne Ausgrenzung anderer, dann stellt die parteiliche Sorge für die Armen keine Ethik für bestimmte Teilgruppen dar, und der auf alle Menschen bezogene Anspruch christlicher Nächstenliebe bleibt gewahrt.

Der weltweite Bezug des christlichen Glaubens entspricht dem Auftrag, die Schöpfung zu gestalten (Genesis 1,28-29). Diese Verantwortung für das Gemeinwesen und seine Gestaltung ist ein unverzichtbares Element des Auftrages Jesu. Darum sind alle gesellschaftlichen Belange und politischen Angelegenheiten nicht vom Verhältnis zu Gott zu trennen. Ethisches Handeln in der Gesellschaft und liturgische Gottesverehrung stellen in der biblischen Glaubensauffassung eine Einheit dar (z.B. Amos 5, 21-24). Folglich ist die Organisation des Gemeinwesens im Sinne des auch die Armen einbeziehenden Gemeinwohles Aufgabe der Gläubigen.

2 ZUM VERSTÄNDNIS VON ARMUT

Auch die internationale Staatengemeinschaft wird sich des Problems der Armut und der Notwendigkeit ihrer Bekämpfung zunehmend bewußt. Auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung, der im März 1995 in Kopenhagen stattfand, nahm die Armutsproblematik einen besonderen Stellenwert ein. In der „*Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung*“ (KE) wird die sich weiter öffnende Kluft zwischen arm und reich als nicht annehmbar bewertet. Solche und ähnliche Aussagen setzen allerdings Klarheit darüber voraus, was man unter Armut zu verstehen hat.

Mit dem Begriff Armut verbinden verschiedene Menschen unterschiedliche Dinge. Entsprechend gibt es auch keine allgemein akzeptierte Definition von Armut. Die wichtigsten Ansätze zur Kennzeichnung von Armut lassen sich paarweise wie folgt einander gegenüberstellen:

1	absolute Armut	relative Armut
2	materielle Armut	immaterielle Armut
3	objektive Armut	subjektive Armut
4	primäre Armut	sekundäre Armut
5	freiwillige Armut	unfreiwillige Armut
6	permanente Armut	temporäre Armut

Bei **absoluter Armut** verfügen die betroffenen Personen und Personengruppen (wie bspw. Familien oder Haushalte) nicht über die notwendigen Ressourcen (Einkommen zum Erwerb der über den Markt zu beziehenden Güter [Güter umfassen sowohl *Waren* als auch *Dienstleistungen*] sowie Zugang zu kostenlos bereitgestellten Gütern), die zur Deckung ihres Existenzminimums *unter menschenwürdigen Bedingungen* (die sogen. *Grundbedürfnisbefriedigung*) notwendig sind. Absolute Armut kann dann durch einen Zustand solch entwürdigender Lebensbedingungen wie Krankheit ohne medizinische Versorgung, Analphabetentum, Unterernährung und Verwahrlosung charakterisiert werden, und sie findet ihren radikalsten Niederschlag in den Hungerkatastrophen, die in beängstigender Regelmäßigkeit in einigen Ländern stattfinden und Millionen von Hungertoten zur Folge haben (in den letzten Jahren vor allem in Äthiopien, Somalia und den Ländern der Sahelzone, früher vor allem in Indien und Bangladesch). Im Gegensatz dazu beruht das Konzept der **relativen Armut** auf einem Vergleich zwischen Personen (-gruppen). Relative Armut bedeutet nicht notwendigerweise, daß die Betroffenen kein menschenwürdiges Leben führen können; sie besagt lediglich, daß aufgrund der bestehenden Verteilungsstrukturen einzelne Personen (-gruppen) im Vergleich zu anderen benachteiligt sind. Relative Armut bedeutet somit Ungleichheit. Es entspricht jedoch nicht christlichen Grundpositionen, jegliche Ungleichheit in einer Gesellschaft als Ausdruck relativer Armut zu interpretieren. Von relativer Armut sollte vielmehr nur beim Vorliegen einer „nicht hinnehmbaren“ Ungleichheit gesprochen werden. Die Entscheidung, welche Ungleichheit nicht mehr hinnehmbar ist, hängt dabei von den Wertvorstellungen der Betrachter ab. Sowohl dem Verständnis

von absoluter als auch von relativer Armut ist damit gemeinsam, daß sie als Benachteiligung anzusehen ist - entweder im Vergleich zu einem menschenwürdigen Dasein oder im Vergleich zu anderen.

Materielle Armut liegt vor, wenn sich die Benachteiligung auf Aspekte der materiellen Bedürfnisbefriedigung bezieht, d.h. jenen Armutsbereich umfaßt, der durch die Verfügbarkeit über Güter bestimmt ist, welche der Sicherung der physischen Existenz dient. Im Falle **immaterieller Armut** werden dagegen andere Bereiche der menschlichen Lebensqualität angesprochen, wie bspw. soziale, ethische, religiöse und kulturelle Werte, aber auch Aspekte des politischen Systems, dem Personen (-gruppen) ausgesetzt sind (politische Freiheiten, Menschenrechte). Diese Unterscheidung zeigt, daß bei einem breiten Begriffsverständnis von Armut das gesamte Wirtschafts- und Sozialsystem betrachtet werden muß, um die Lebenssituation der Menschen angemessen zu erfassen.

Bei **objektiver Armut** kann die Benachteiligung einzelner Personen (-gruppen) unabhängig davon festgestellt werden, ob sie von den Betroffenen als solche wahrgenommen wird oder nicht. Es handelt sich also um einen durch Dritte feststellbaren Zustand, wie er bspw. durch die Einkommenshöhe, den Konsumstandard oder einen Warenkorb ausgedrückt werden kann. Bei **subjektiver Armut** wird hingegen Armut von den Betroffenen unabhängig davon empfunden, ob sie auch objektiv vorliegt. Dabei ist das Gefühl des Mangels bei als wesentlich empfundenen Bestimmungsgrößen des Lebensstandards sehr stark durch die individuelle bzw. die auf der Zugehörigkeit zu bestimmten Gesellschaftsgruppen beeinflusste Wahrnehmung (z.B. bei der Versorgung mit materiellen Gütern, mit Bildung, mit der Möglichkeit zur Realisierung bestimmter Lebensstile u.a.) geprägt, und sie basiert auf einem sich selbst gesetzten Standard.

Die Verfügbarkeit über Ressourcen ist jedoch lediglich eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung, um absolute Armut zu vermeiden. Wenn nämlich die vorhandenen Ressourcen nicht auf eine Weise („effizient“) eingesetzt werden, die Armut verhindert, ist es nicht auszuschließen, daß Haushalte arm sind (oder werden), obwohl ihre Ressourcen bei effizienter Verwendung zu einer Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse ausgereicht hätten. In diesem Fall spricht man von **sekundärer Armut**. Alkoholismus und Drogensucht sind besonders griffige Beispiele für diesen Zusammenhang: Sie verhindern häufig die angemessene Ernährung und Gesundheitsfürsorge für abhängige Familienmitglieder - trotz eigentlich ausreichender Ressourcen. Im Gegensatz dazu liegt **primäre Armut** immer dann vor, wenn die verfügbaren Ressourcen auch bei effizientem Einsatz nicht dazu ausreichen, Armut zu verhindern.

Ein anderes Begriffspaar unterscheidet zwischen unfreiwilliger und freiwilliger Armut. Bei **unfreiwilliger Armut** sind die Betroffenen trotz entsprechender Anstrengungen nicht in der Lage, ihre Armutspostion zu verlassen, weil bspw. ihre Mittel nicht ausreichen, die zur Grundbedürfnisbefriedigung benötigten Güter zu erlangen. Bei **freiwilliger Armut** beruht die Armutspostion dagegen auf einer eigenen Entscheidung der Betroffenen: Sie verfügen zwar über hinreichende Möglichkeiten, die zur Grundbedürfnisbefriedigung benötigten Güter zu erlangen, haben aber auf deren Erwerb verzichtet und verwenden die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel für andere Zwecke. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn Personen sich freiwillig für materielle Armut entscheiden, um immaterielle Werte realisieren zu

können, die subjektiv höher eingeschätzt werden. Die Nachfolge Jesu, wie sie sich in den Evangelien zeigt, schließt die Bereitschaft zur freiwilligen Armut ein (Markus 10, 17-31; Lukas 14, 25-33).

Ausmaß und Qualität der Ressourcen, über die Personen (-gruppen) verfügen, variieren i.d.R. im Zeitablauf. Perioden geringen Einkommens wechseln sich in vielen Fällen mit Perioden höheren Einkommens ab. Diese Variationen können regelmäßig (z.B. saisonal, konjunkturell) oder unregelmäßig (z.B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Naturkatastrophen) sein. Bei hinreichend hohem Einkommen besteht zumindest im Grundsatz die Möglichkeit, sich durch eigene Rücklagen (Ersparnisse, Versicherungen) gegen solche Risiken abzusichern oder ihr Auftreten durch Verschuldung abzufedern. **Temporäre** (oder transitorische) **Armut** ist dann als Situation zu charakterisieren, in der zwar in einer bestimmten Periode Armut eintritt, das permanente Einkommen (über die gesamte Lebenszeit betrachtet) aber bei funktionierender Absicherungsmöglichkeit ausreichen würde, um das Existenzminimum über alle Perioden hinweg zu gewährleisten. Nur wenn das Einkommen hierzu nicht ausreicht, sind die betroffenen Personen (-gruppen) als **permanent arm** zu bezeichnen.

Bei allen Unterschieden im Verständnis von Armut besteht weitgehend Einigkeit in dem Ziel, in erster Linie die **absolute, materielle, objektive** und **unfreiwillige Armut** zu reduzieren. Eine Fokussierung auf diese Formen der Armut erscheint vor allem dann angebracht, wenn man Länder (oder Regionen) betrachtet, die dem Phänomen der Massenarmut ausgesetzt sind. Dies ist auch der Grundtenor des Kopenhagener Weltsozialgipfels. Dieser Ansatz deckt sich im übrigen mit der Armutsdefinition des *Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ). Danach sind Menschen arm, wenn sie nicht über das Minimum an Einkommen verfügen, das zur Deckung ihres Nahrungsmittelbedarfs und zur Befriedigung der übrigen Grundbedürfnisse erforderlich ist. Bei dieser am Einkommen anknüpfenden Definition steht die materielle absolute Armut im Vordergrund, ohne daß allerdings die übrigen Ebenen der Armut komplett ausgeblendet werden. Diese rücken nur im Vergleich zur materiellen absoluten Armut etwas in den Hintergrund. Wesentliches Kennzeichen der Armen ist dabei ihre Stellung als gesellschaftliche Außenseiter: Die Armen verfügen nicht nur über ein unzureichendes Einkommen (fehlende passive Teilhabe), sondern sind auch ungenügend an den gesellschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen beteiligt (fehlende aktive Teilhabe). Insofern sind soziale, ökonomische, kulturelle, politische und ökologische Bestimmungsgründe der Armut untrennbar miteinander verbunden.

Zwar ist in den vergangenen 25 Jahren die Zahl der absolut, materiell und objektiv Armen weltweit um ca. 500 Mio. Menschen gestiegen. Dieser Anstieg hängt aber nicht zuletzt damit zusammen, daß in diesem Zeitraum ein enormes Bevölkerungswachstum stattgefunden hat. Außerdem ist die Meßlatte für die Feststellung von Armut nach oben gerückt worden, und schließlich hat vor allem in den früheren kommunistischen Ländern der Umbruchprozeß der 90er Jahre zumindest vorübergehend zu mehr Armut geführt. In mehreren Regionen der Welt (z.B. in Südostasien) ist es dagegen gelungen, das Ausmaß der Armut zu senken. Insofern ist die häufig beobachtete Vergrößerung der Armut stärker ein regionales als ein weltweites Problem, das vor allem die Länder Südasiens (Indien, Pakistan, Bangladesch, Sri Lanka, Ne

pal) und Sub-Sahara-Afrikas sowie neuerdings viele Transformationsländer betrifft, die einen radikalen Wechsel ihrer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vollziehen. Entsprechend dieser Größenordnung des Armutsproblems ist es zu begrüßen, daß sich die Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen auf das Ziel der Beseitigung der Armut in der Welt durch entschlossene einzelstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit verpflichtet haben, da es sich hier um einen ethischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Auftrag für die Menschheit handelt (Verpflichtung 2 der KE).

3 URSACHEN DER ARMUT AUF DER MIKROEBENE

3.1 Vorbemerkungen

Alle zielgerichteten Maßnahmen und langfristigen Strategien zum Abbau der Armut setzen Kenntnisse über ihre Ursachen voraus. Sonst besteht die Gefahr, daß ein wohlgemeintes Engagement die Strukturen noch verstärkt, die Armut hervorrufen. Deshalb genügt es auch nicht, mit einem Katalog von Symptomen eine statische Zustandsbeschreibung vorzunehmen. Die Erklärung der Entstehung von Armut erfordert vielmehr dynamische Betrachtungen, die Armut als Prozeß begreifen, der sich auf funktionale Zusammenhänge stützt. Dazu eignet sich eine Systematisierung der Armutsursachen auf der Ebene der betroffenen Personen, Familien bzw. Haushalte vor Ort (d.h. auf der *Mikroebene*). Armut schlägt sich nämlich stets auf dieser Mikroebene nieder bzw. tritt dort in Erscheinung. Beschränkt man sich zunächst auf die ökonomische Dimension von Armut, d.h. auf die materiellen Lebensbedingungen der von Armut betroffenen Menschen, so ist zwischen Armut als Folge eines unzureichenden Einkommens zum Erwerb jener Güter, die über den Markt bereitgestellt werden, sowie als Folge eines unzureichenden Zugangs zu Gütern, die kostenlos bereitgestellt werden, zu unterscheiden.

3.2 Armut als Folge unzureichender Einkommen

Einzelne Personen (-gruppen) beziehen Einkommen im Prinzip aus zwei verschiedenen Quellen: Aus dem Produktionsprozeß (sogen. Leistungseinkommen) und aus Übertragungen von anderen Personen (-gruppen) bzw. dem Staat (sogen. Transfereinkommen). Fallen diese Einkommen zu gering aus, so kommt es zu Armut. Insofern ist nach den Bestimmungsgrößen für den Erwerb solcher Einkommen zu fragen, wenn mögliche Ursachen der Armut auf der Mikroebene festgestellt werden sollen.

3.2.1 Armut als Folge unzureichender Leistungseinkommen

Im Produktionsprozeß werden Ressourcen (Arbeit, Kapital und natürliche Ressourcen) miteinander kombiniert. Daraus resultieren Güter, die am Markt verkauft werden. Strategische Träger der Entscheidung, welche Ressourcen im Produktionsprozeß eingesetzt und welche Güter mit ihnen erzeugt werden sollen, sind im Primärgütersektor in der Regel die Besitzer der natürlichen Ressourcen (in der Landwirtschaft sind das die Besitzer des nutzbaren Bodens, im Bergbau die Besitzer der Bodenschätze), in den übrigen

Bereichen der Volkswirtschaft (das sind Industrie und Dienstleistungsbereich) in der Regel die Besitzer des bei der Produktionsdurchführung benötigten Kapitals. Die aus dem Verkauf der produzierten Güter erzielten Erlöse fließen wiederum den Besitzern der verwendeten Ressourcen zu. Die Höhe der Leistungseinkommen, die von einzelnen Personen (-gruppen) im Produktionsprozeß erwirtschaftet werden, hängt somit davon ab, in welchem Maße diese Menschen über produktiv nutzbare Ressourcen verfügen, in welchem Ausmaß sie diese Ressourcen produktiv nutzen können und welches Entgelt ihnen dafür gezahlt wird.

3.2.1.1 Armut und Ressourceneigentum

Die Verfügbarkeit einzelner Personen (-gruppen) über produktiv nutzbare Ressourcen wird davon bestimmt, in welchem Maße diese Menschen Eigentumsrechte an solchen Ressourcen besitzen. Unterscheidet man zwischen landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten, so lassen sich meist folgende typische Armutgruppen identifizieren, die sich durch unterschiedliche Arten von Ressourceneigentum kennzeichnen:

- a) In der Landwirtschaft sind überwiegend solche Personen arm, die über wenig oder gar keinen Landbesitz verfügen. Das sind zum einen Kleinbauern und Pächter, die einer selbständigen Tätigkeit nachgehen, aber nur über sehr wenig eigenes Land verfügen; häufig ist dieses Land unproduktiv und liegt außerhalb des bewässerten Gebietes, beispielsweise in Dürrezonen oder in ökologisch gefährdeten Steillagen. Zum anderen handelt es sich bei den Armen vielfach um Landlose (Landarbeiter, Gelegenheitsarbeiter, Plantagenarbeiter), die ihren Lebensunterhalt durch unselbständige, in der Regel sehr niedrig bezahlte Lohntätigkeiten verdienen.
- b) In den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren sind überwiegend solche Personen arm, die weder über Sachkapital (hierzu zählen alle vom Menschen geschaffenen materiellen Produktionsmittel) verfügen noch eine Ausbildung durchlaufen haben, die sie für qualifizierte (und dadurch auch höher bezahlte) Tätigkeiten geeignet erscheinen läßt. Das sind zunächst Eigenbeschäftigte oder individuelle Unternehmer, die selbständige Tätigkeiten ausüben, zu der sie aber keine oder nur eine geringe Ausbildung, nur wenig Sachkapital und nur in geringem Umfang (falls überhaupt) natürliche Ressourcen benötigen (z.B. fliegende Händler, Schuhputzer, Zigarettenverkäufer, Hausangestellte). Zum anderen handelt es hierbei häufig um Lohnarbeiter in Klein- und Familienbetrieben (z.B. in kleinen Handwerksbetrieben, Kfz- und Fahrradwerkstätten, Schneidereien, Stickereien, Töpfereien).

Der Bildungs- und Ausbildungsstand, der die Leistungsfähigkeit der menschlichen Arbeit (das sogen. *Humankapital*) wesentlich bestimmt, ist bei allen hier aufgelisteten Armutgruppen in der Regel sehr niedrig. Hiervon sind insbesondere Frauen stark betroffen, da deren Ausbildung im Durchschnitt deutlich schlechter beziehungsweise in geringerem Maße einkommenswirksam verwendbar ist als die der Männer. Hinzu kommt häufig noch die Schwächung dieser Arbeitskraft durch Hunger, Unterernährung und

Krankheiten. Insofern verfügen die meisten Armen über keine oder nur über sehr geringe produktiv verwendbare Ressourcen. Je weniger produktiv verwendbare Ressourcen aber den Armen zur Verfügung stehen, desto geringer sind ihre Chancen, im Produktionsprozeß ein Einkommen zu erzielen, welches Armut verhindern kann.

3.2.1.2 Armut und Ressourcennutzung

Die Verfügbarkeit über hinreichende produktiv verwendbare Ressourcen ist allerdings keine Garantie dafür, der Armut entrinnen zu können. Zusätzlich muß sichergestellt sein, daß die Ressourcen auch tatsächlich produktiv genutzt werden können. Hier sind vor allem zwei Beschränkungen zu beachten:

Zum einen besteht die Möglichkeit, daß die Nutzungsrechte an diesen Ressourcen in starkem Maße eingeschränkt sind. Rechtliche Verbote von seiten des Staates (wie beispielsweise das Verbot, bestimmte Bodenflächen landwirtschaftlich zu nutzen oder bestimmte Tätigkeiten trotz hinreichender fachlicher Qualifikation auszuüben) können ebenso Armut verursachen wie Hindernisse, die sich aus der Machtausübung einzelner Gruppen oder Individuen den Armen gegenüber ergeben (wie bspw. Maßnahmen von Großgrundbesitzern, die gegen Kleinbauern gerichtet sind, sowie die Aktivitäten krimineller Gruppen in städtischen Armenvierteln). Als Reaktion auf solche Beschränkungen individueller Handlungsfreiheit kann die Bereitschaft, vom Grundsatz her nutzbare Ressourcen in jenem Umfang produktiv zu verwenden, der zur Armutsverhinderung erforderlich ist, deutlich sinken. Einen Teil der Ressourcen kann man ja auch brach liegen lassen (z.B. Land, Arbeitskapazitäten) oder konsumieren (Sachmittel). In diesem Fall liegt freiwillige Armut vor, die aber nicht näher untersucht werden soll.

Zum anderen kann die Nutzung der verfügbaren Ressourcen daran scheitern, daß die für die Durchführung produktiver Tätigkeiten in Ergänzung zu den eigenen Ressourcen benötigten fremden Ressourcen (sogen. *komplementäre Ressourcen* bzw. *Komplementärfaktoren*) grundsätzlich fehlen oder nicht zu akzeptablen Bedingungen erworben werden können. Tatsächlich setzen fast alle produktiven Tätigkeiten den gleichzeitigen Einsatz mehrerer Produktionsfaktoren voraus. Erst ihre Kombination führt zur Entstehung von Einkommen. Besteht kein bzw. kein ausreichender Zugang zu den benötigten Komplementärfaktoren (wie beispielsweise häufig im Fall fehlender Kreditaufnahmemöglichkeiten oder bei unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Landlose sowie städtische Bevölkerungsgruppen), können die potentiell nutzbaren Ressourcen nicht eingesetzt werden: Ihr Eigentum kann Armut nicht verhindern.

Bei ausschließlichem Eigentum an ungelernter Arbeit und an Humankapital können die Ressourcen nur genutzt werden, wenn eine Lohnarbeit angenommen wird. Dies setzt voraus, daß die Kapital- bzw. Bodeneigentümer bereit und in der Lage sind, solche Arbeitsplätze anzubieten. Die starke Konkurrenz der Arbeitssuchenden bewirkt, daß im formellen Sektor - dem aufgrund seiner relativ hohen Löhne und seiner relativ großen Beschäftigungssicherheit vorrangig von den Arbeitssuchenden angestrebten Beschäftigungsbereich - nur wenige Arbeitssuchende unterkommen. Die Masse der Arbeitssuchenden muß eine Beschäftigung im informellen Sektor annehmen, um überleben zu können. Diese informellen Beschäftigung

gen sind insofern eine Reaktion auf die Unmöglichkeit, einen formellen Arbeitsplatz zu erhalten. Im Prinzip stellt der größte Teil der Beschäftigung im informellen Sektor eine versteckte Arbeitslosigkeit dar.

3.2.1.3 *Armut und Ressourcenentlohnung*

Wenn die produktiv nutzbaren Ressourcen auch tatsächlich eingesetzt werden, hängt die Höhe des Leistungseinkommens ihrer Eigentümer davon ab, welches Nettoentgelt sie für diese Ressourcennutzung erhalten. Dabei ist zwischen Einkommen aus selbständiger Tätigkeit (bspw. als Kleinunternehmer oder als Pächter landwirtschaftlicher Nutzflächen) und Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit (in erster Linie aus Lohneinkommen) zu unterscheiden.

Im Falle selbständiger Tätigkeiten sind zur Bestimmung dieses Entgelts fünf Komponenten zu berücksichtigen:

- a) Die *Produktivitätskomponente* bestimmt, welche Erträge (d.h. welche physischen Produktionsergebnisse) aus dem gemeinsamen Einsatz der betrachteten und der komplementär erworbenen Ressourcen resultieren. Die Höhe dieser Produktionsergebnisse wird dabei maßgeblich von der benutzten Technologie bestimmt. Wenn bestimmte Personengruppen keinen Zugang zu leistungsfähigen Technologien haben, ergibt sich vielfach nur eine niedrige Ressourcenproduktivität (vor allem Arbeitsproduktivität). Dies gilt sowohl für eine Landwirtschaft, die allein dem eigenen Lebensunterhalt dient (sogen. *Subsistenzlandwirtschaft*), als auch für den informellen Sektor. Die betreffenden Ressourcen erzielen dann trotz Vollbeschäftigung relativ geringe Produktionsergebnisse.

Häufig stammt allerdings gerade in Entwicklungsländern die einem Haushalt zur Verfügung stehende Menge an Gütern und Dienstleistungen zu einem beträchtlichen Teil aus der Haushaltsproduktion. In diesem Fall muß zur Erfassung von Armut auch die Produktivität des Haushalts in der Produktion der selbst erstellten Güter und Leistungen berücksichtigt werden.

- b) Die *Markterlöskomponente* bestimmt, welche Bruttoerlöse (d.h. welche geldliche Bewertung der Erträge) aus dem Verkauf der produzierten Güter erzielt werden. In diesem Zusammenhang sind vor allem Fragen des Marktzutritts mit den produzierten Waren und Dienstleistungen von großer Bedeutung, da häufig legale, physische und psychische Marktzutrittschranken bestehen. In einigen Fällen dürfen bestimmte Personen (-gruppen) wie ethnische Minoritäten, Anhänger bestimmter Religionen oder Mitglieder einzelner Kasten auf bestimmten, institutionell gesicherten Märkten die von ihnen erzeugten Güter nicht verkaufen. In anderen Fällen dürfen bestimmte Produkte auf einzelnen Märkten nicht angeboten werden, und oftmals werden einzelne Personen (-gruppen) aufgrund der unzureichenden physischen Infrastruktur (z.B. fehlende Marktstände) am Marktzutritt gehindert. Außerdem hängt die Höhe der erzielbaren Verkaufserlöse von den Machtstrukturen auf der Angebots- und der Nachfrageseite der Märkte ab. Machtlose Anbieter können oft nur geringe Erlöse erzielen, wenn ihnen ein Nachfragemonopolist gegenübersteht; umgekehrt bedeutet Ange

botsmacht, die auf eine Vielzahl von Nachfragern trifft, ein relativ hohes Erlöspotential. Insofern hängt das Ausmaß an Armut auch von der quantitativen und qualitativen Struktur der für die einzelnen Gruppen zugänglichen Märkte ab. Vielfach können die Armen - im Gegensatz zur Marktgegenseite - weder auf den Absatz- noch auf den Beschaffungsmärkten eine Machtposition aufbauen. Darum verbleibt ihnen meist nur die Position eines „Befehlsempfängers“ - mit der Folge geringer Bruttomarkterlöse.

- c) Die *Komplementärfaktorkostenkomponente* bestimmt, welcher Teil der Bruttomarkterlöse oder der physischen Erträge (bei Bezahlung in Naturalien) an die Besitzer jener Ressourcen abzuführen ist, die komplementär zu den eigenen Ressourcen eingesetzt und dafür beschafft bzw. „gemietet“ werden müssen. Die Höhe dieser Zahlungen wird dabei von den Bedingungen bestimmt, zu denen die Komplementärfaktoren beschafft werden können. Diese Bedingungen hängen wiederum von der quantitativen und qualitativen Struktur der Faktorbeschaffungsmärkte ab.
- d) Die *Zwangsabgabenkomponente* bestimmt, welcher Teil des nach Abzug der Komplementärfaktorkostenkomponente verbleibenden Erlöses der Ressourcenbesitzer in Form von Zwangsabgaben an andere abgeführt werden muß. Solche Zwangsabgaben sind nicht nur an den Staat, sondern häufig auch an Private zu leisten:
 - da) Die Zwangsabgaben an den Staat betreffen neben Gebühren in erster Linie Steuern. Die Steuerpflicht bezieht sich sowohl auf indirekte Steuern (das sind Steuern, deren Höhe sich an den Markterlösen orientiert) als auch auf direkte Steuern (deren Höhe sich nach den Einkommens- und Vermögenspositionen der Steuerpflichtigen orientiert). Sofern sich die Ressourcenbesitzer nicht der Steuerpflicht entziehen können (was insbesondere im informellen Sektor sowie in der Selbstversorgungswirtschaft häufig möglich ist), müssen sie solche Steuern (allerdings vermindert um etwaige Subventionen) entrichten.
 - db) Die Zwangsabgaben an Private sind vor allem fällig, wenn der Staat sein Rechtsmonopol nicht durchsetzen kann. Dann müssen private Personen (-gruppen) häufig sogen. „Schutzgeldzahlungen“ leisten. Ebenso können soziale, religiöse und andere Zwänge gewissermaßen „freiwillige“ Zwangsabgaben zur Vermeidung härterer Sanktionen bewirken.

Der nach Abzug dieser Zwangsabgaben verbleibende Betrag stellt das für die Ausgabenentscheidung der Ressourcenbesitzer und damit ihre Grundbedürfnisbefriedigung maßgebliche verfügbare Nettoleistungseinkommen (bei Geldhandel) bzw. die verfügbaren Nettoerträge (bei güterwirtschaftlichem Tausch) dar.

- e) Die *Realeinkommenskomponente* bestimmt, welches Realeinkommen diese Nettoleistungseinkommen bzw. Nettoerträge repräsentieren. Für die Bestimmung dieser fünften Komponente ist letztlich das gesamte System relativer Preise maßgeblich, das in einer Volkswirtschaft besteht. Je niedriger der Preis der Güter ist, die zur Befriedigung der Grundbedürfnisse erworben werden müssen, desto

größer sind die Chancen, mit den erzielten Nettoleistungseinkommen bzw. Nettoerträgen die Armutsschwelle zu überwinden. Die absolut armen Bevölkerungsgruppen geben in der Regel nahezu ihr gesamtes Einkommen für den Verbrauch aus, und mindestens die Hälfte dieses Verbrauchs wird für die Ernährung aufgewendet. Deshalb sind die relativen Preise der Hauptnahrungsmittel für das Ausmaß der absoluten Armut von besonders großer Bedeutung. Die städtischen Armen sind bei der Versorgung mit den grundbedürfnisrelevanten Gütern, insbesondere mit Nahrungsmitteln, weitgehend auf den Markt angewiesen. Wie viele der auf dem Land lebenden Armen auf den Markt angewiesen sind, hängt von ihrem Zugang zu produktiv nutzbarem Land ab. Typischerweise profitieren die „nicht ganz armen“ Nettoanbieter von Agrarerzeugnissen von höheren Preisen. Die Ärmsten der Armen verbrauchen dagegen mehr von den Hauptnahrungsmitteln als sie erzeugen, und sie sind von den Agrarlöhnen abhängig, die möglicherweise nur langsam auf Preisänderungen reagieren.

Andererseits bestimmt das System der relativen Preise aber auch die Chancen einzelner Ressourcen, im Produktionsprozeß eingesetzt zu werden. Insofern können preispolitische Interventionen, die eine Erhöhung der Realeinkommenskomponente bezwecken, dennoch zu einem Anstieg der Armut im betreffenden Land führen. Dies kann geschehen, wenn beispielsweise durch die Festlegung von Preisobergrenzen für strategisch wichtige Grundbedürfnisgüter (z.B. Nahrungsmittel) ein negativer Effekt für die Ressourcenbeschäftigung beziehungsweise -entlohnung resultiert, der seinerseits die armutsmindernden Wirkungen der Höchstpreisfestlegung übersteigt.

Bei Eigenverbrauch entfallen die Komponenten (b), (d) und (e). Die Erträge gemäß (a) müssen zwar weiterhin um die Komplementärfaktorkostenkomponente (c) vermindert werden; anstelle der Realeinkommenskomponente (e) muß der unmittelbare Wert des Ertrags im Sinne seines Beitrags zur Grundbedürfnisbefriedigung ermittelt werden.

Im Falle abhängig Beschäftigter mit fixierten Lohnkontrakten hängt die Einkommensposition der Betroffenen davon ab, zu welchem Lohnsatz sie eine Beschäftigung finden können [Zusammenfassung der Komponenten (a) - (c)], welche Zwangsabgaben sie entrichten müssen [Komponente (d)] und welches Realeinkommen die verbleibenden Nettolöhne repräsentieren [Komponente (e)]. Die Beschäftigten in der formellen Ökonomie erhalten meist relativ hohe Löhne, so daß in dieser Personengruppe meist nur wenig Arme zu finden sind. Für viele Lohnempfänger im informellen Sektor ist die erzielbare Lohnhöhe jedoch sehr niedrig; trotz zeitlicher Vollbeschäftigung sind die Menschen absolut arm, d.h. ihr Einkommen reicht nicht zum Erwerb jener Güter aus, die zur Grundbedürfnisbefriedigung benötigt werden.

3.2.2 Armut als Folge unzureichender Transfereinkommen

Neben den Einkommen aus dem Produktionsprozeß erhalten viele Personen (-gruppen) Transfereinkommen bzw. empfangen Transferleistungen als Ergebnis staatlicher oder privater Umverteilungsmaßnahmen. Im Vordergrund der Bedeutung der Transfereinkommen steht in den meisten Ländern die staatliche Fi

nanzpolitik, die über ihre direkten und indirekten Wirkungen von wesentlicher Bedeutung dafür ist, ob und in welchem Umfang die aus dem Leistungsprozeß resultierende Einkommensverteilung so verändert wird, daß sie das Ausmaß der Armut reduziert.

Armutsmindernde Wirkungen können auch von privaten Transferleistungen ausgehen, wie sie von karitativen Organisationen oder innerhalb von Familien (insbesondere Großfamilien) geleistet werden. Solche privaten Transferleistungen können im Altruismus (Selbstlosigkeit) der Geber begründet liegen, ferner in deren Versuch, soziale Beziehungsgeflechte aufzubauen, aus denen eigene wirtschaftliche Vorteile abgeleitet werden können (etwa die Erlangung bzw. Erhaltung politischer und gesellschaftlicher Machtpositionen, Risikoabsicherung im Sinne eines Versicherungsgedankens gegen etwaige eigene Not). Darüber hinaus können durch private Transferleistungen Verpflichtungen aus früher eingegangenen Beziehungen eingelöst werden. Je kleiner die sozialen Gruppen sind, zwischen denen solche Beziehungen stattfinden, desto eher funktioniert dieser Mechanismus. Große Gruppen haben nämlich Probleme mit unzureichenden Informationen und mit „Trittbrettfahrern“, so daß der Anreiz erlahmt, solche Beziehungen zu unterhalten. Erleichtert werden diese Beziehungen häufig durch den Staat, wenn bspw. Steuergesetze erlassen werden, die - sofern bestimmte formale Richtlinien eingehalten werden (z.B. Kanalisierung über gemeinnützige Einrichtungen) - derartige Transfersysteme begünstigen.

Sowohl für die staatlichen als auch für die privaten Transfereinkommen gelten zum Teil dieselben Einschränkungen wie für die Höhe der Leistungseinkommen: Auch bei ihnen gibt es möglicherweise Zwangsabgabenkomponenten (möglicherweise eine Steuerpflicht bei staatlichen Zahlungen, ebenso eine Zwangsabgabepflicht (bspw. in Form von „Vermittlerprovisionen“) bei privaten Transferzahlungen. Außerdem sind auch diese Leistungen in Hinblick auf ihre Realeinkommenskomponente zu überprüfen. Wenn diese (öffentlichen und/oder privaten) Transfermechanismen unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen aus der Sicht der Empfänger von ihrem Umfang her zu schwach sind, um aus dem Produktionsprozeß resultierende unzureichende Leistungseinkommen hinreichend zu ergänzen, liegt jedenfalls Armut vor.

3.3 Armut als Folge eines unzureichenden Zugangs zu den kostenlos bereitgestellten Gütern

Nicht nur die Höhe der aus dem Produktionsprozeß oder aus Transferleistungen bezogenen Einkommen bestimmt über das Ausmaß an Armut auf der Ebene der betroffenen Personen (-gruppen), sondern auch ihr Zugang zu den unentgeltlich bereitgestellten Gütern. Insbesondere der Zugang einzelner Personen (-gruppen) zu öffentlichen Diensten wie zu Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, zu gesundem Trinkwasser, zu sanitären Anlagen und zu öffentlichen Verkehrsmitteln hat Einfluß auf Ausmaß und Erscheinungsform der Armut. Gerade die politische Machtlosigkeit der meisten Armen läßt es zu, daß die politischen Entscheidungsträger häufig nicht eine armenorientierte, sondern eine an ihren eigenen Gruppeninteressen ausgerichtete Politik der Bereitstellung öffentlicher Güter betreiben. Dadurch verursachen

sie weitere Armut auf der Mikroebene. Die politische Ohnmacht der Armen ist somit Ursache ihrer weitgehenden Benachteiligung in vielen Lebensbereichen und verfestigt ihre Armut.

4 **URSACHEN DER ARMUT AUF DER MAKROEBENE**

Armut macht sich zunächst auf der Mikroebene bemerkbar. Eine Erörterung der Ursachen der Armut auf der Mikroebene reicht allerdings nicht aus, um Armut angemessen zu analysieren. Diese Ursachen werden nämlich direkt oder indirekt von zahlreichen Institutionen beeinflusst, die der Haushaltsebene übergeordnet und in die die Armen auf nationaler wie auf dörflicher bzw. städtischer Ebene eingebunden sind. Zu diesen Institutionen zählen nicht nur der gegebene ökonomische und gesellschaftliche Koordinationsmechanismus, also das vorherrschende gesellschaftliche Wertesystem (Normen, Regeln, Gesetze), sondern auch die polit-ökonomischen Machtverhältnisse. Diese Rahmenbedingungen werden im folgenden als *Makrorahmen* bezeichnet.

Der für die wirtschaftlichen Verhältnisse und damit für das Ausmaß an materieller Armut maßgebliche *ökonomische* Makrorahmen ist verankert in der jeweiligen Wirtschaftsverfassung. Zu ihr gehören bspw. die Eigentumsverfassung, die Arbeitsverfassung, die Wettbewerbsverfassung, das Preissystem, die Vermögensverteilung und das Ausmaß an wirtschaftlicher und teilweise auch politischer Mitwirkungsmöglichkeit einzelner Personen (-gruppen). Die Wirtschaftsverfassung bestimmt die Verteilung der Ressourcen innerhalb der Gesellschaft und begrenzt die Möglichkeiten einzelner, diese Ressourcen zu nutzen. Insofern bestimmt der ökonomische Makrorahmen die Stärke jener Determinanten, die für das Ausmaß der Konsummöglichkeiten auf der Haushaltsebene und folglich auch das Ausmaß der Armut verantwortlich sind. Tatsächlich unterscheiden sich das Zustandekommen der verschiedenen Ursachen der Armut auf der Mikroebene, ihr jeweiliges armutspolitisches Gewicht und ihr Zusammenwirken je nach den betreffenden gesellschaftlichen Systemen. Dementsprechend finden sich in der Realität - je nach ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Gesellschaftssystemen - verschiedene Gruppen von Armen mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Interessen und Defiziten. Zwischen diesen Gruppen bestehen oft erhebliche Konflikte, die sowohl bei der Feststellung der Armutursachen als auch bei der Konzipierung von Strategien zur Armutsbekämpfung zu berücksichtigen sind.²

² Der Makrorahmen wird üblicherweise auf eine ganze Volkswirtschaft bezogen, er kann jedoch in einzelnen Sektoren bzw. Regionen unterschiedlich ausgeprägt sein. Liegen national und regional (z.B. in einzelnen Provinzen) unterschiedliche Rahmenbedingungen vor, ist zusätzlich zur Mikro- und Makroebene die *Mesoebene* zu unterscheiden. Sie hat für die untergeordnete Mikroebene eine vergleichbare Bedeutung wie die nationale Makroebene. Deshalb kann man bei mikroökonomisch orientierten Analysen (wie der vorliegenden) die Makro- und die Mesoebene zusammenfassen. Umgekehrt ist zu beachten, daß das Ausmaß der Armut in einzelnen Ländern zusätzlich von den Rahmenbedingungen bestimmt wird, denen die betreffenden Länder im internationalen Rahmen ausgesetzt sind - vor allem bei den konkreten Austauschbeziehungen auf den Güter- und Faktormärkten. Insofern sind die Möglichkeiten einzelner Länder begrenzt, in Eigenanstrengungen Armut zu bekämpfen. Dieser internationale Aspekt soll im folgenden jedoch nicht weiter vertieft werden, da er die Fragestellung der vorliegenden Stellungnahme sprengen würde.

Die hier vertretene These, die Ursachen der Armut auf der Mikroebene würden weitgehend durch Faktoren auf der Makroebene bestimmt, kann beispielhaft anhand der folgenden Überlegungen illustriert werden:

Verschiedentlich ist beobachtete Armut die Folge des konkreten Verhaltens der betroffenen Personen (-gruppen). Dies betrifft sowohl die Höhe der individuellen Einkommen als auch die Verwendung dieser Einkommen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse. Insbesondere die Relation zwischen kulturspezifischem Leistungswillen, persönlicher Einstellung zur Leistungsbereitschaft und tatsächlicher Leistungsfähigkeit spielt hierfür eine entscheidende Rolle, jeweils bezogen auf die zugrundeliegenden Armutskomponenten. Ein von Dritten festgestelltes *armutsförderndes* Verhalten ist oftmals die unausweichliche individuelle oder gruppenspezifische *Reaktion* auf bestimmte wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, bspw. auf bestimmte Formen landwirtschaftlicher Pachtverträge, die alle Risiken dem Pächter aufbürden, ohne ihm angemessene Ertragschancen zu geben. Insbesondere die Beziehungen zwischen subjektiver Leistungsbereitschaft und tatsächlicher Leistungsfähigkeit - jeweils bezogen auf die zugrunde liegenden Armutskomponenten - werden in starkem Maße vom jeweiligen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem geprägt.

Ein anderes Beispiel für die Bestimmung der Armut durch das Gesellschaftssystem findet sich in der zentralen Bedeutung von Informationen, die zur Armutsminderung durch die Betroffenen unverzichtbar sind, diesen aber von der Gesellschaft nicht oder nicht in einer von ihnen verwertbaren Form zur Verfügung gestellt werden. Tatsächlich erweisen sich für viele Arme *Informationsdefizite* als armutsverursachend oder -verschärfend, bspw. wenn die Armen keine Kenntnisse über ihre grundlegenden Rechte auf staatliche Transferleistungen haben. Darüber hinaus sind oftmals Aufwendungen seitens der Armen nötig, um in den Genuß solcher Transferleistungen zu kommen, und sie verhindern oftmals, daß die Armen einen Zutritt zu diesen Leistungen erhalten. Die notwendigen Aufwendungen sind nicht nur materieller, sondern auch immaterieller Art, und ihr Umfang oder ihre Art grenzen mitunter an eine gezielte Diskriminierung der Armen durch die Gesellschaft, die ja diese Richtlinien erlassen hat. Als Beispiel sei auf die Probleme hingewiesen, die Analphabeten beim Ausfüllen von Antragsformularen entstehen; ebenso fehlt häufig das Verständnis für Fragen, die beantwortet werden müssen und von ihrem Anspruch her (bspw. zu tiefes Eindringen in die Privatsphäre) von den Befragten abgelehnt werden.

Auch beim Zugang zu öffentlich bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen kann es solche Informationsdefizite und Akzeptanzprobleme geben. Diese können bewirken, daß Arme nicht auf die bereitgestellten Güter zurückgreifen, obwohl sie es aus objektiver Sicht könnten. Anhand dieser Problematik wird erneut deutlich, wie sehr auch materielle Armut durch Faktoren beeinflusst wird, die über allein wirtschaftliche Zusammenhänge hinausreichen.

Ebenfalls eine gesellschaftliche Rahmenbedingung ist die in vielen Entwicklungsländern bestehende extrem ungleiche Vermögensverteilung, welche die Chancen zum Aufbau der benötigten Ressourcenbe-

stände durch die Armen deutlich beeinträchtigt. Warum haben die Armen nur einen relativ geringen Ressourcenvorrat, den sie produktiv verwenden können?

- a) Arme müssen das ihnen gehörende Land mitunter „gnadenlos“ ausbeuten; sie können die Bracheperioden, die zur Bodenerholung notwendig sind, nicht einhalten; oder sie sind nicht in der Lage, den Verlust an Bodenproduktivität durch einen verstärkten Einsatz von anderen Ressourcen (wie z.B. Wasser und Düngemittel) auszugleichen. Ferner können die Armen meist keine neuen Bodenflächen erwerben, weil ihnen dazu die notwendigen finanziellen Mittel fehlen. Der Bodenbesitz der Armen ist bestenfalls über Landreformen zu erhöhen. Oftmals sind diese jedoch von den politischen Eliten nicht gewollt, und sie beinhalten mitunter beträchtliche Produktionsrisiken.

Bei fehlenden sozialen Sicherungssystemen sind Arme im Falle vorübergehender Armut (z.B. nach Mißernten) häufig gezwungen, Boden zu verkaufen. Dadurch vergrößert sich die Gefahr späterer permanenter Armut. Auch diese Konstellation ist gesellschaftlich, d.h. auf der Makroebene verursacht.

Weil Arme in der Regel auch Kinder armer Familien sind, haben sie häufig keine Chancen, größere Landflächen zu erben. Im Gegenteil: Arme haben meist mehr Kinder als reiche Familien, so daß bei ihnen die Bodenausstattung je Person schneller abnimmt; die vielen Kinder erzeugen somit einen immer geringer werdenden individuellen Besitz an Boden.

- b) Weil arme Familien oft mehr Kinder als reiche Familien haben, ist für die nachfolgende Generation die Gefahr deutlich größer, daß jeder einzelne mit weniger vererbtem Sachkapital als die vorhergehende Generation ausgestattet ist. Die Chancen armer Familien, Sachkapital anhäufen zu können, sind damit wesentlich geringer als bei reichen Familien. Denn die Anhäufung von Sachkapital setzt voraus, entweder selbst über finanzielle Spielräume zum Sparen zu verfügen oder einen Kredit aufnehmen zu können. Bei beiden Finanzierungsmöglichkeiten sind die Armen aber benachteiligt: Selbst Geld anzusparen scheitert häufig an den geringen Pro-Kopf-Einkommen der betreffenden Familien, weil ihr finanzieller Spielraum zum Sparen extrem eingeschränkt ist. Die Bildung von Ersparnissen würde nämlich erfordern, daß trotz eines Pro-Kopf-Einkommens unterhalb der Armutsschwelle nicht alle Möglichkeiten genutzt werden, eigene Grundbedürfnisse zu befriedigen. Dies ist aber nur in wenigen Fällen zu erwarten, beispielsweise wenn die Betroffenen bereit sind, von einem geringeren Einkommen zu leben als es die Armutsgrenze vorsieht, um durch die Anspargung des Differenzbetrages der Armutsfalle zu entrinnen.

Arme können nur in seltenen Fällen unter zumutbaren Bedingungen externe Finanzquellen in Anspruch nehmen. Die meisten Finanzinstitutionen diskriminieren die Armen, so daß sowohl ihre Sparmöglichkeiten mit positiver Realverzinsung als auch ihre Kreditaufnahmemöglichkeiten extrem eingeschränkt sind.

- c) In den neueren entwicklungstheoretischen Analysen wird die Humankapitalbildung als Schlüsselgröße der Armutsbekämpfung angesehen. Wo die Armen keinen angemessenen Zugang zu jenen Sektoren erhalten, die für die Humankapitalbildung entscheidend sind, nämlich Aus- und Fortbildung, Gesundheit und Ernährung, kann nicht mit nachhaltigen Armutsminderungen gerechnet werden. Die Armen können unter diesen schlechten Voraussetzungen kein höheres Leistungseinkommen erzielen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Volkswirtschaft überwiegend marktwirtschaftlich gesteuert wird oder nicht. Die Chancen der Armen, aus eigener Kraft der Armutsfalle zu entinnen, sind folglich extrem eingeschränkt.

Die Humankapitalbildung erfordert zum einen den Zugang zu einem Bildungssystem, durch das solche Kenntnisse erworben werden können, die sich als einkommenssteigernd erweisen. Dies trifft aber nicht immer zu, wie etwa die in vielen Entwicklungsländern weitverbreitete Akademiker-Arbeitslosigkeit und -Armut zeigt. Und zum anderen setzt die Bildung von Humankapital die Fähigkeit und Bereitschaft der Betroffenen (bzw. ihrer Eltern) voraus, den Auszubildenden zeitlich und vom benötigten Aufwand her gesehen jene Möglichkeiten einzuräumen, die zum Besuch der benötigten Bildungseinrichtungen erforderlich sind. In bezug auf beide Voraussetzungen haben die Armen aber nur geringe Perspektiven, hinreichend Humankapital zu erwerben. Denn häufig wohnen arme in Gegenden, wo keine entsprechenden Bildungseinrichtungen vorhanden sind. Der Besuch der nächstgünstigen Bildungseinrichtung erfordert teilweise sehr hohe Zugangskosten, welche die Armen von deren Besuch abhalten. Diese Probleme werden noch verschärft, wenn es personenbezogene Erschwernisse beim Zugang zu den Bildungseinrichtungen gibt (z.B. geschlechts-, rasen-, religionsspezifischer Art). Vereinzelt werden arme auf weniger geeignete Bildungsinstitutionen (häufig informeller Art) verwiesen. Die Kosten ihres Besuchs sind mitunter höher als ihre Erträge in Form besserer Chancen beim Einkommenserwerb - ihr Besuch erweist sich mithin als armutsfördernd. Um ein Einkommen zu erzielen, das zum Überleben reicht, sind insbesondere extrem arme Familien zudem auf den produktiven Beitrag aller arbeitsfähigen Familienmitglieder angewiesen. Das Ergebnis ist Kinderarbeit statt deren Ausbildung.

Die ungünstigen Zutrittschancen gelten gleichfalls für den Gesundheitsbereich. Auch hier findet sich häufig eine gesellschaftlich verursachte Diskriminierung der Armen mit ihren angesprochenen negativen Folgen.

Grundsätzlich sind die Armen eine Randgruppe innerhalb „ihres“ gesellschaftlichen Systems. Diese Außenseiterposition bedeutet für die Armen, nicht an den politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen beteiligt zu werden; sie ist kein isoliertes Phänomen, sondern systembedingt. Dieser Systemcharakter der Armut zeigt sich etwa bei der Erklärung von Armut bei Frauen, die sich besonders häufig als Resultat ihrer gesellschaftlichen Diskriminierung gegenüber Männern erweist. Er wird ebenso bei der unterschiedlichen Bestimmung ländlicher und städtischer Armut deutlich, die durch die dortigen jeweils unterschiedlich strukturierten Gesellschaftsbedingungen verursacht ist.

Wenn die Armen nicht dauerhaft passive Almosenempfänger materieller Hilfe werden sollen, müssen die Randgruppen deshalb in das System integriert werden. Nur so können sie die in der Gesellschaft grundsätzlich vorhandenen Chancen auch gleichberechtigt nutzen. Dazu sind jedoch beträchtliche strukturelle und funktionale Veränderungen der jeweiligen Systeme notwendig. Diese Reformen schließen auch die Umverteilung von Ressourcen und politischer Macht zugunsten der Armen ein. Durch solche Systemänderungen lassen sich neue Spielräume wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Art schaffen, die es den Armen ermöglichen, ihre Position zu verbessern.

Damit dieser Prozeß langfristig erfolgreich ist, muß er durch die Eigeninitiative der Armen getragen werden. Dabei ist der Konflikt mit dem derzeit bestimmenden System in aller Regel unvermeidbar. Eine rationale Konfliktlösung mit dem Ziel der prozeßhaften Veränderung des Systems ist möglich, wenn die politischen, sozio-kulturellen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen eine echte Selbsthilfe der Armen zulassen. Dazu gehört auch die Einsicht der Herrschenden, daß Massenarmut auf längere Sicht zur Revolution führen kann. Die Integration der Armen in die Gesellschaft (in das System) und ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sollte zumindest aus diesem Grund im Eigeninteresse der Herrschenden liegen, wenn man von ethischen Normen einmal absieht. Die Armen aus ihrer Randgruppenposition herauszuholen, sie zu „entmarginalisieren“, braucht kein Nullsummenspiel zu sein, bei dem die Gewinne der einen Seite automatisch Verluste der anderen Seite bedeuten. Langfristig können aus der Entmarginalisierung der Armen vielmehr wirtschaftliche, soziale und politische Vorteile für alle Mitglieder des Systems erwachsen.

5 DIE ROLLE DES STAATES BEI DER ARMUTSBEKÄMPFUNG

Es gilt heute als unbestritten, daß nachhaltige Armutsminderung ohne wirtschaftliches Wachstum unmöglich ist. Wirtschaftswachstum allein ist aber keine Garantie für einen Rückgang der Armut. Vielmehr muß dieses Wachstum breitenwirksam erfolgen, wenn es zur Armutsminderung beitragen soll. Ohne den wichtigen Beitrag der Privatwirtschaft bei der Reduzierung der Armut schmälern zu wollen, kann wegen der gesellschaftlichen Dimension und Bestimmtheit der Ursachen der Armut sowie aufgrund wesentlicher Funktionsdefizite des Marktes [vor allem im Verteilungsbereich sowie bei der Bereitstellung nicht marktfähiger (= öffentlicher) Güter] auf eine gezielte staatliche Politik der Armutsbekämpfung nicht verzichtet werden. Die Möglichkeiten einer Bekämpfung der materiellen absoluten Armut durch privates Handeln sind insofern deutlich eingeschränkt. Zentrale Forderung an eine erfolgversprechende Politik der Armutsbekämpfung ist es, durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen sowie gezielte Interventionen in den Wirtschaftsablauf den Entwicklungsprozeß so zu gestalten, daß auch die Armen daran teilhaben.

Die Forderung nach einer gezielten Politik der Armutsbekämpfung richtet sich zwar an den Staat. Sie darf aber nicht mit der (von uns nicht für richtig gehaltenen) Forderung nach einem weitgehend intervenierenden Staat verwechselt werden. Vielmehr sollte sich der Staat bei der Festlegung seiner Politik nach dem

für die katholische Soziallehre wesentlichen Subsidiaritätsprinzip richten. Dieses Prinzip beinhaltet die Grundeinstellung, daß die übergeordnete Gemeinschaft nur in Anspruch genommen werden darf, dann aber auch diesem Anspruch gerecht werden muß, wenn die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen das betreffende Problem nicht lösen können. Auf einen einfachen Nenner gebracht fordert das Subsidiaritätsprinzip mithin folgendes: Staatliche Aktivitäten nur, wenn sie zu besseren Ergebnissen führen als private Aktivitäten. Dies fordert zunächst eine wesentlich bessere Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen als in den meisten Ländern bislang praktiziert, denn nur in einer solchen Wirtschaftsordnung wird dem Subsidiaritätsprinzip Genüge getan. Je mehr die Steuerung marktwirtschaftlichen Prozessen überlassen werden soll, desto stärker ist jedoch darauf zu achten, daß ihre Voraussetzungen erfüllt werden: Der Staat muß Rechtssicherheit (insbes. in bezug auf Eigentums- und Nutzungsrechte von Ressourcen) schaffen, Vertragsfreiheit (insbes. Kontrahierungsfreiheit auf den verschiedenen Absatz- und Beschaffungsmärkten sowie die Freiheit, Organisationen zu bilden) gewährleisten, die Funktionsfähigkeit der Faktor- und Gütermärkte durchsetzen, für makroökonomische Stabilität sorgen und seine Finanzpolitik in den Dienst der angestrebten Ziele stellen. Darüber hinaus ist dafür Sorge zu tragen, daß die einzelnen Personen (-gruppen) auch zumindest vom Ansatz her gleiche Startchancen besitzen, d.h. die Ausgangsverteilung für die marktwirtschaftlichen Prozesse muß elementaren Gerechtigkeitsnormen genügen. Außerdem verbleibt auch bei einer perfekt funktionierenden Marktwirtschaft stets ein gewisser Handlungsbedarf an Umverteilungsmaßnahmen zugunsten solcher Bevölkerungsgruppen, die weder an den Marktprozessen teilnehmen noch sich zu Organisationen zusammenschließen können. Damit ist der zentrale Rahmen für eine aus Sicht der katholischen Soziallehre vertretbare armenorientierte Entwicklungspolitik festgelegt.

6 ARMUTSBEKÄMPFUNG DURCH SYSTEME SOZIALER SICHERUNG

6.1 Zur Notwendigkeit sozialer Sicherungssysteme

Den vorrangigen Ansatz zur Bekämpfung der Armut stellen zwar strukturelle Reformen dar, welche die in der Gesellschaft bestehenden Rahmenbedingungen so verändern, daß die Armen aus eigener Kraft ihre Armut überwinden können. Dieser Ansatz allein reicht jedoch nicht aus. Zum einen trifft die Schaffung armenfreundlicher Rahmenbedingungen in vielen Ländern sowohl auf konzeptionelle als auch auf Umsetzungsschwierigkeiten; zum anderen gibt es auch beim Vorliegen armenfreundlicher Rahmenbedingungen in allen Gesellschaften Menschen, die aufgrund ihrer individuellen Eigenschaften auch bei Bereitschaft zu Eigenanstrengungen nicht in der Lage sind, der Armutsfalle zu entrinnen (wie bspw. Alte, Junge, Kranke, Invaliden). Sofern diese Menschen nicht über hinreichende Vermögenswerte (bspw. als Folge von Erbschaften oder früherer eigener Vermögensbildung) verfügen, können sie nur durch Transfermechanismen vor Armut geschützt werden. Als wesentlicher Bestandteil einer armenorientierten Entwicklungspolitik wird deshalb auch vom Kopenhagener „*Aktionsprogramm des Weltgipfels für soziale Entwicklung*“ die Stärkung und Ausdehnung von Systemen der sozialen Sicherung angesehen. Unter Systeme

men der sozialen Sicherung werden *vorbeugende und ausgleichende Maßnahmen gegen Notlagen* verstanden, die der einzelne *ohne fremde Hilfe* nicht bewältigen kann.

Empirisch gibt es eine Reihe von Standardrisiken, über deren notwendige Abdeckung durch ein System sozialer Sicherung ein verhältnismäßig weiter Konsens besteht. Differenzen bestehen lediglich hinsichtlich der konkreten Feststellung dieser Risiken, hinsichtlich des zu gewährenden Sicherungsniveaus und hinsichtlich der für die Risikoabsicherung verantwortlichen Ebene (privat oder staatlich). Vorrangige Felder sozialer Sicherung finden sich (laut ILO-Konvention³ aus dem Jahr 1952) im Schutz gegen solche Risiken, die mit dem Verlust von Arbeitseinkommen aufgrund von Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Invalidität, Mutterschaft sowie als Folge des Todes des Ernährers (Eltern, Ehepartner) verbunden sind, oder zum Ausgleich von außergewöhnlichen Familienlasten (bspw. für medizinische Behandlung). Zu ergänzen ist dieser Katalog durch die Risiken des Einkommensausfalls infolge von Dürre, Mißernten oder Naturkatastrophen. Dabei ist wichtig, daß auch Familienangehörige in gleicher Weise geschützt werden, weil sonst die Gefahr besteht, daß eine arbeitende und im Prinzip hinreichend hohe Einkommen erzielende Person wegen der auf sie zukommenden Solidarpflichten dennoch unter die Armutsgrenze abrutscht.

Für die Einteilung sozialer Sicherungssysteme bietet sich dieselbe Untergliederung an wie für die Transfereinkommen, nämlich die Untergliederung in nicht-staatliche (private) und staatliche Systeme. Im folgenden soll deshalb untersucht werden, wie die Lebenssituation von Menschen, die in absoluter materieller Armut leben, durch nicht-staatliche oder staatliche Systeme sozialer Sicherung verbessert werden kann, welches die Erfolgsbedingungen der einzelnen Systeme sind und wo ihre jeweiligen Grenzen liegen.

6.2 Nicht-staatliche soziale Sicherungssysteme

Innerhalb der nicht-staatlichen Systeme ist zu unterscheiden zwischen traditionellen Systemen (das sind Hilfeleistungen innerhalb der (Groß-)Familie, der Nachbarschaft, des Dorfes etc.) und modernen Systemen (das sind sowohl Hilfeleistungen im Rahmen von Selbsthilfegruppen, Wohlfahrtsverbänden, Berufsgruppen und Gewerkschaften als auch privatwirtschaftlich agierende Versicherungen).

6.2.1 Traditionelle Sicherungssysteme

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sind zunächst der einzelne und seine Familie dafür verantwortlich, daß für mögliche soziale Risiken vorgesorgt und im Falle des Risikoeintritts gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Solidarität (= *reziproke Solidarität*) Hilfe gewährt wird. Innerhalb einer Familie werden Kinder aufgezogen, Alte, Kranke und Pflegebedürftige versorgt sowie Vermögen und Einkommen geteilt. Die

³ ILO = Internationales Arbeitsamt mit Sitz in Genf.

Verpflichtungen zu gegenseitiger Solidarität sind in traditionellen Gesellschaften innerhalb der Großfamilie verbindlich; ein Leben außerhalb des Verbands der Familie ist vor allem in den ländlichen Gebieten nahezu undenkbar. Das Funktionieren eines solchen innerfamiliären Risikoausgleichs setzt allerdings voraus, daß das Gesamteinkommen bzw. Gesamtvermögen der Familie für die angemessene Versorgung aller Familienangehörigen ausreicht und die Familie eine hinreichende Größe aufweist. Darüber hinaus erfordert familiäre Solidarität einen sozialen Zusammenhalt der Familie, der bei größerer Mobilität von Familienangehörigen aber nur schwierig zu gewährleisten ist. Vor allem im Prozeß der Urbanisierung und Industrialisierung verändern sich die traditionellen Solidarverpflichtungen innerhalb der Familie. Viele Migranten verlieren aufgrund der räumlichen Trennung die bisher genossene elementare soziale Sicherheit durch die Familie. Zwar erfahren Neumigranten Unterstützung bei ihrem Erstzugang zum städtischen Arbeitsmarkt durch Verwandte. Wenig erfolgreiche Selbstbeschäftigung oder ungeschützte abhängige Beschäftigung ist jedoch für viele Migranten die prägende Erfahrung.

Um sich die Möglichkeit der Rückkehr in den Kreis der Großfamilie und die damit verbundenen Hilfeansprüche zu erhalten, werden von den meisten Migranten zumindest in den ersten Jahren ihres Lebens in der Stadt die Kontakte zur Großfamilie aufrechterhalten. Dies setzt wiederum voraus, daß auch Solidarpflichten erfüllt werden. Viele Städter unterstützen deshalb, selbst wenn sie nur relativ niedrige Einkommen beziehen, ihre Verwandten im ländlichen Sektor durch regelmäßige finanzielle Unterstützung oder in besonderen Notlagen. Auf Dauer läßt sich jedoch die Lockerung der Beziehungen zwischen den Individuen und ihrer Großfamilie nicht aufhalten.⁴ Die Lebensform der Städte zwingt häufig zu einem Leben in Kleinfamilien. Die Zahl der Familien in Scheidung und der alleinerziehenden Frauen nimmt auch in Entwicklungsländern zu; die Last der Sicherung der Kinder liegt dann allein bei den Frauen.

Hilfe wird aber auch außerhalb der eigentlichen Familie zwischen Freunden geleistet; diese Beziehung kann eine der Verwandtschaft nahezu gleichrangige Verbindlichkeit haben und sich bis auf die Ebene der Dorf- und Glaubensgemeinschaft hinauf erstrecken. Ein Beispiel hierfür sind Erntesysteme, die ärmeren bzw. landlosen Angehörigen der Dorfgemeinschaft das Recht einer Beteiligung an der Ernte und eine Naturalvergütung zubilligen, ein anderes Beispiel die soziale Unterstützung von Glaubensbrüdern und -schwestern. Auch diese Form der traditionellen nicht-staatlichen Sicherungssysteme ist durch soziale Normen verankert. Obwohl bei ihr weniger Risiken abgesichert werden als in den familiären Sicherungssystemen, weil auf dieser weiter gefaßten Ebene bestimmte Risiken nicht mehr als ausgleichbar gelten (so ist bspw. die Bereitschaft, im Krankheitsfall einzuspringen und einen temporären Ausgleich zu schaffen, innerhalb der Familie meist wesentlich größer als auf der Dorfebene), ist ihre Funktionsfähigkeit ebenfalls eingeengt. Zwar sind meist die materiellen Ausgleichsmöglichkeiten umfangreicher als innerhalb ei

⁴ Auch auf dem Lande können sich kleinfamiliale Strukturen herausbilden, wenn Landknappheit das gemeinsame Leben und Produzieren einer Großfamilie unmöglich macht. Diese Kleinfamilien stehen weiterhin in Kontakt zu ihren anverwandten Familien. Die tradierten Sozialverpflichtungen entfallen zwar nicht, aber die Beziehungen zur weiteren Verwandtschaft werden mehr und mehr ein Objekt freiwilliger Entscheidungen. Dadurch können sie die Verbindlichkeit verlieren, die ihnen in traditioneller Weise zukam.

ner einzelnen Familie; dafür ist aber die Gruppe selbst heterogener. Die Funktionsfähigkeit der Nachbarschafts- und Dorfgemeinschaftshilfe setzt aber gleichfalls einen relativ stabilen sozialen Zusammenhalt (geringe Mobilität und Fluktuation) sowie eine relativ breite Homogenität in ethnischer, religiöser und sozio-ökonomischer Hinsicht voraus, der meist weniger gesichert ist als innerhalb der Familie.

Eine wesentliche Stärke dieser traditionellen sozialen Sicherungssysteme besteht zweifellos in ihrer Fähigkeit, schnell und unbürokratisch auf kurzfristig einsetzende Probleme eingehen zu können. Gegenüber anderen Hilfsformen weist die familiäre Hilfe die geringsten Verwaltungskosten auf, eine Bürokratie zur Umverteilung ist nicht nötig. In der Familie kann den individuellen Bedürfnissen am ehesten Rechnung getragen und Mißbräuche können verhindert werden. Es geht hier nicht darum, familiäre Konflikte und Machtstrukturen, die mit traditionellen Sozialstrukturen verbunden sind, leugnen zu wollen. Trotzdem weist familiäre Solidarität in der Regel den höchsten Humanitätsgrad auf, weil hier vor allem auch emotionale Nähe und persönliche Zuwendung gegeben sind. Ihre Wirkungsweise ist jedoch begrenzt. Die Grenzen der familiären sozialen Absicherung liegen darin, daß ihre gemeinsame Selbsthilfefähigkeit überfordert ist, wenn die gesamte Familie von einer Notlage (Krankheit, Ernteausfall) betroffen ist. Die Grenzen sind auch dann erreicht, wenn mit zunehmend besserem Angebot an medizinischer Versorgung für ein einzelnes Familienmitglied im Krankheitsfall so hohe Kosten entstehen, daß deren Begleichung die Leistungsfähigkeit einer ganzen Familie übersteigt. Für jene, denen Lohnarbeit und Selbstbeschäftigung die Möglichkeit bieten, sich ohne das Solidarsystem der Großfamilie gegen Notlagen abzusichern, besteht dagegen häufig ein Anreiz, sich den tradierten Solidarverpflichtungen zu entziehen und statt dessen die verfügbare individuelle Einkommensposition auszubauen. Falls diese aus der Sicht der Familie überdurchschnittlich gut verdienenden Angehörigen den traditionellen Solidarverband verlassen, vermindert sich dessen Fähigkeit, in ausreichendem Maße Hilfe zu gewähren: Seine Leistungsfähigkeit geht zurück.

Die Nachbarschafts- und Dorfgemeinschaftshilfe trifft auf vergleichbare Grenzen. So besteht die Gefahr, daß Risiken zeitgleich auftreten, da diese Gemeinschaften typischerweise Mitglieder vereinigen, deren wirtschaftliche Lage ähnlich ist. Bspw. kann die gesamte Dorfgemeinschaft von Seuchen, Naturkatastrophen etc. betroffen sein, und sie kann ebenfalls in ihrer Gesamtheit das Opfer von Marktrisiken (wie etwa beim Preisverfall des Hauptproduktes und extremen Preissteigerungen bei Bezugsgütern) werden. Zur Abdeckung solcher synchroner Risiken sind diese Sicherungssysteme in der Regel überfordert. Dennoch haben diese traditionellen familiären und lokalen Solidarsysteme aufgrund fehlender wirksamer Alternativen weiterhin erhebliche Bedeutung, ohne jedoch in größerem Ausmaß Armut verhindern bzw. beseitigen zu können. In der Tat ist die gegenseitige Hilfe innerhalb dieser traditionellen Hilfsnetze auch heute noch in vielen Gesellschaften die einzige funktionierende Form sozialer Sicherung.

6.2.2 Moderne Sicherungssysteme

Als Folge der spürbar gewordenen Defizite der traditionellen nicht-staatlichen sozialen Sicherungssysteme haben sich in den letzten Jahren in zunehmendem Maße „moderne“ nicht-staatliche Sicherungssysteme herausgebildet. Diese betreffen vor allem kooperative Sicherungssysteme, in den weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern aber auch privatwirtschaftlich organisierte Versicherungen.

6.2.2.1 Kooperative Sicherungssysteme

In vielen Ländern finden sich Kreditringe, Berufsvereinigungen, Vereine auf Gegenseitigkeit und Gewerkschaften sowie gezielt (bspw. von Kirchen und anderen Glaubensgemeinschaften) errichtete Wohlfahrtsverbände. Diese Systeme orientieren sich zwar in weiten Bereichen an den vorhandenen traditionellen Sicherungssystemen, versuchen jedoch, durch moderne Organisationsänderungen die unzureichende Leistungsfähigkeit der traditionellen Systeme zu kompensieren und bessere Absicherungen gegen soziale Risiken zu bieten. Zu den wichtigsten Funktionen dieser freiwilligen Vereinigungen gehört die gegenseitige Hilfe durch die Einrichtung von Sicherungsfonds. Die Zugehörigkeit zu diesen modernen Systemen beruht dabei häufig auf einer gemeinsamen regionalen Herkunft oder Abstammung.

Diese neuen Formen der Solidarität unterscheiden sich von den traditionellen Solidaritätsformen: Während innerhalb der traditionellen Systeme die Gegenleistung in Art, Umfang und Zeitpunkt unbestimmt ist, bestehen bei den modernen Sicherungsformen in der Regel exakt in Verträgen oder Statuten festgelegte Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder. So etwa bei Basisgesundheitsdiensten, bei denen die Menschen in Form von Geld, Gütern oder Arbeitsleistungen kleine, für sie tragbare Beiträge erbringen und dafür medizinische Dienste in einem Gesundheitszentrum erhalten.

Da sich die modernen Sicherungssysteme vor allem an den modernen Wirtschafts- und Sozialstrukturen der jeweiligen Gesellschaft orientieren, ist ihr Erfolg bei der Armutsbekämpfung um so größer, je besser die vorne aufgeführten staatlichen Rahmenbedingungen einer armenorientierten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geschaffen sind. Die Ablösung der Tauschwirtschaft durch eine stabile Geldwirtschaft kann bspw. die Selbsthilfefähigkeit steigern, weil die Anreize zur Bildung von Ersparnissen und zur Aufnahme von Krediten verbessert werden. Beide sind eine wichtige Grundlage der Armutsbekämpfung. Dazu müssen jedoch - auch in den ländlichen Gegenden - alle Bevölkerungsgruppen Zugang zum Bankwesen (z.B. Sparkassen, Kreditgenossenschaften) erhalten. Ist diese Voraussetzung geschaffen, kann die Gründung von Spar- und Kreditringen den für die Armutsbekämpfung wichtigen Zugang der Armen zum formellen Kreditmarkt deutlich verbessern.

In städtischen Regionen können Zusammenschlüsse von abhängig Beschäftigten wie etwa Gewerkschaften und Berufsverbänden sowie von Klein- und Individualunternehmern weitere Anknüpfungspunkte für soziale Sicherungsmaßnahmen darstellen. So hatten in Europa vor der Industrialisierung bereits Zünfte und Gilden wesentliche Funktionen sozialer Sicherung übernommen, die dann in berufsständischen Sozi

aleinrichtungen fortgeführt wurden. Vor Einführung der staatlichen Sozialversicherung hatten in der Frühphase der Industriegesellschaften auch Gewerkschaften Versicherungsleistungen angeboten (vor allem bei Arbeitslosigkeit). Dies könnte auch eine ernst zu nehmende Perspektive für viele Entwicklungsländer darstellen.

Trotz ihrer erkennbaren Verbesserungen gegenüber den traditionellen sozialen Sicherungssystemen weisen die modernen privaten Sicherungssysteme einige Schwächen auf. Zum einen ist häufig den extrem Armen der Zugang zu diesen Systemen verwehrt, weil sie nicht in der Lage sind, die für das Funktionieren dieser Systeme unerläßlichen Gegenleistungen zu erbringen. Bestimmte soziale Gruppen (bspw. Frauen, religiöse und ethnische Minderheiten) sind gleichfalls häufig willkürlich ausgegrenzt, selbst wenn sie die erforderlichen Gegenleistungen aufbringen können.

Ein anderes Problem dieser modernen Sicherungssysteme besteht in ihrer internen Organisation. Diese Systeme funktionieren nur mit einem eigenständigen professionellen Management, dessen Kontrolle den Abzusichernden obliegt. Diese sind dazu aber meist nicht in der Lage. Folglich besteht die Gefahr, daß die Manager und Bediensteten dieser Organisationen bei ihrer Tätigkeit eigene Ziele verfolgen, die für sie von größerer Bedeutung sind als die Ziele der Organisation, bei der sie beschäftigt sind. Dies kann leicht zu Ergebnissen führen, die dem eigentlichen Ziel der Organisation zuwider laufen, wenn sich bspw. einzelne Manager und Bedienstete an den Mitteln der Organisation bereichern, statt sie dem eigentlichen Zweck, nämlich der sozialen Sicherung ihrer Klienten, zuzuführen. Der Korruption und Vetternwirtschaft sind bei mangelnder Kontrolle Tür und Tor geöffnet. Deshalb muß sichergestellt sein, daß die Gefahr solcher Mißstände niedrig gehalten werden kann. Das erfordert häufig eine entsprechende Intervention des Staates, bspw. durch den Erlaß und die Überwachung bestimmter der Kontrolle dienender Rechtsvorschriften - vorausgesetzt, die aufsichtführenden Staatsorgane sind nicht noch korrupter und selbstinteressierter als die von ihnen zu kontrollierenden Manager und Bediensteten.

6.2.2.2 *Private Versicherungen*

Der zweite Bereich moderner nicht-staatlicher sozialer Sicherungssysteme betrifft privatwirtschaftlich organisierte Versicherungen, bspw. Lebensversicherungen, betriebliche Altersversicherungen, Krankenversicherungen. Sie sind allerdings in den Industrieländern wesentlich weiter verbreitet als in den Entwicklungsländern, wo die für ihr Funktionieren benötigten Rahmenbedingungen oftmals nicht vorliegen. Lediglich in den weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern haben sie sich mittlerweile fest etabliert. Wo es solche Versicherungen gibt, können sie sich als armutsmindernd erweisen, sofern das Versicherungsangebot solche Tatbestände umfaßt, die sich für Arme als wichtige Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Existenz erweisen, und die Prämien auf einem Niveau kalkuliert sind, das auch von den Armen aufgebracht werden kann. Die Funktionsfähigkeit privater Versicherungen hängt wiederum davon ab, ob die Personen mit einem Sicherheitsbedarf in der Lage sind, regelmäßig Prämien zu zahlen. Nur so kann das Versicherungsgeschäft zu angemessenen Konditionen durchgeführt werden, z.B. in bezug auf die Beitragserhe

bung und auf eine angemessene Auszahlung im Schadensfall, aber auch in bezug auf eine Verhinderung mißbräuchlicher Inanspruchnahme. In den meisten Fällen sind solche private Versicherungen allerdings nur darauf ausgerichtet, das Aufkommen temporärer Armut zu verringern. Ein Instrument zur Bekämpfung bzw. zur Linderung permanenter Armut stellen sie in der Regel nicht dar.

6.3 Staatliche soziale Sicherungssysteme

6.3.1 Zur Notwendigkeit staatlicher sozialer Sicherungssysteme

Die bestehenden Systeme der nicht-staatlichen sozialen Sicherung erweisen sich in vielen sozialen Notlagen als nicht hinreichend bzw. als lückenhaft. Dann ist der Staat nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips als Träger eines Systems staatlicher sozialer Sicherung gefordert. Die Politik der sozialen Sicherung ist damit der wichtigste Teilbereich der staatlichen Sozialpolitik.⁵ Die Systeme der sozialen Sicherung sollten bei Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips vor allem jene Personen (-gruppen) unterstützen, deren selbst erwirtschaftete Leistungseinkommen sowie vorhandene Vermögenswerte nicht ausreichen, um ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen, und bei denen die privaten Sicherungssysteme keine ausreichende Sicherung bewirken. Bei der Beurteilung temporärer Armutssituationen ist deshalb auf die Vermögensposition der Betroffenen zu achten. Es kann nicht Aufgabe staatlicher Systeme sozialer Sicherheit sein, bereits bei temporärer Armut einzuspringen, wenn der Betroffene in früheren Perioden so viel Vermögen angesammelt hat, daß er über eine Vermögensauflösung seine Situation nachhaltig verbessern kann. Hilfe durch die Solidargemeinschaft setzt gemäß den Grundprinzipien der katholischen Soziallehre die Hilfsbedürftigkeit der Betroffenen voraus - sie müssen in einer Situation sein, sich nicht (d.h. auch nicht durch die Auflösung von Vermögen) selbst helfen zu können. Nur so können Auswüchse des Hilfesystems vermieden werden. Von daher bietet sich sogar eine Beschränkung der Leistungsprofile auf die Sicherstellung des Existenzminimums an; weitergehende Sicherungswünsche sollten vorrangig über private Systeme, bspw. über private Versicherungen befriedigt werden.

Bei den staatlichen Systemen sozialer Sicherung kann zwischen direkten und indirekten Systemen unterschieden werden: Die direkten Systeme setzen an konkreten Tatbeständen an, die bei einzelnen Personen (-gruppen) erfüllt sein müssen, um die Hilfe auszulösen, und die Hilfe wird direkt an diese Personen (-gruppen) geleistet. Bei den indirekten Systemen werden dagegen Tatbestände, die (vermutlich) in besonders starkem Maße auf Arme zutreffen, durch staatliche Interventionen verändert.

⁵ Die Sozialpolitik in ihrer gesamten Breite umfaßt alle konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der ökonomischen und sozialen Stellung bestimmter Personen (-gruppen). Zu dieser zählen außerdem noch die Arbeitnehmerschutzpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Gestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung, die Wohnungs-, Familien- und Bildungspolitik, die Politik der Einkommens- und Vermögensumverteilung, die Jugendhilfe, die Altenhilfe - eine sicherlich nicht komplette Aufzählung.

6.3.2 Direkte staatliche soziale Sicherungssysteme

Vom Grundsatz her beruht die staatliche Politik der direkten sozialen Sicherung auf zwei Säulen: der *Sozialversicherung* und der *Sozialhilfe*.

6.3.2.1 Staatliche Sozialversicherung

Bei der staatlichen Sozialversicherung lassen sich im Prinzip vier Sicherungsbereiche unterscheiden:

- a) die Sicherung gegen die Folgen eines Verlusts des Arbeitsplatzes trotz gegebener Arbeitsfähigkeit: *Arbeitslosenversicherung*
- b) die Sicherung gegen die Folgen des Verlusts der Arbeitsfähigkeit aufgrund von Krankheiten und Unfällen: *Unfallversicherung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall*
- c) die Sicherung gegen die Folgen eines erhöhten Bedarfs bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit: *Krankenversicherung, Pflegeversicherung*
- d) die Einkommenssicherung im Alter: *Rentenversicherung, Hinterbliebenenversicherung*

In fast allen Ländern der Welt gibt es Elemente eines staatlichen sozialen Sicherungssystems. In den Industrieländern bildet sie dabei den Kernbestand des Systems sozialer Sicherung. In den Entwicklungsländern sind vollausgebaute Systeme, die alle wichtigen Zweige der sozialen Sicherung umfassen, hingegen die Ausnahme. Die am weitesten verbreitete Form der staatlichen Sozialversicherung ist dabei die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung.

Für die Finanzierung der Sozialversicherung stehen grundsätzlich zwei unterschiedliche Verfahren zur Verfügung, die allerdings auch in Mischform vorkommen: das Kapitaldeckungsverfahren und das Umlageverfahren. Die staatliche Sozialversicherung finanziert sich normalerweise auf der Basis des Umlageverfahrens aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen, die häufig durch Zuschüsse des Staates ergänzt werden.⁶ Wie private Versicherungen leistet sie einen Risikoausgleich, beinhaltet aber zudem ein Element des sozialen Ausgleichs, da die Beiträge zur Sozialversicherung nicht an individuellen Risikowahrscheinlichkeiten orientiert sind, z.B. nicht abhängig sind von Alter und Familienstand. Selbständige können meist auf freiwilliger Basis in das System der Sozialversicherung integriert werden. Wenn allerdings die Zahl der Lohnabhängigen und die Reallöhne relativ zurückgehen, geraten die Sozialversicherungssysteme in eine finanzielle und administrative Krise - wie dies seit Mitte der 70er Jahre in Lateinamerika der Fall ist.

Im Gegensatz dazu stellen die *Vorsorgefonds* („*provident fund*“) eine Finanzierungsalternative der staatlichen sozialen Sicherung auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens dar. Bei den *Vorsorgefonds* handelt

⁶ Bestimmte Gruppen, insbesondere Beamte und Angehörige des Militärs, werden in vielen Staaten nach dem *Versorgungsprinzip* sozial absichert. Sie erwerben Leistungsansprüche ohne Beitragszahlungen. Die Finanzierung erfolgt aus Steuereinnahmen.

es sich um ein Zwangssparsystem, in dem individuell auf getrennten Konten Sicherungskapital angespart und das angesparte Kapital - entsprechend einer Kapitallebensversicherung - beim Eintritt in das Rentenalter ausgezahlt wird. Diese Versicherungsform ist in Anbetracht der aktuellen Krise des Sozialversicherungssystems vieler Länder zunehmend gefragt, da Regierungen diese Fonds als günstige Kapitalquellen ansehen. Insbesondere in einer wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Situation, die einen hohen Einnahmenüberschuß über die zu zahlenden Leistungen erwarten läßt, bietet diese Finanzierungsform in der Tat Vorteile. Sie trägt zur volkswirtschaftlichen Ersparnisbildung und zur Entwicklung der heimischen Kapitalmärkte bei und kann von daher den für die Armutsbekämpfung wichtigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß beschleunigen. Ihr Nachteil besteht in der einseitigen Belastung der Arbeitnehmer bei Risiken wie Inflation und unzureichendem Einkommen bei langer Lebensdauer sowie der relativ starken Abkehr vom Solidaritätsprinzip.

Die staatliche Sozialversicherung setzt in der Regel am Arbeitnehmerstatus eines Menschen an. Meistens deckt sie Risiken ab, die eine Folge von vorübergehender oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit und den damit verbundenen Einkommensausfällen sind. Weil die Systeme beschäftigungsbezogen sind, sichern sie vorrangig jene Menschen ab, die bereits ein wichtiges sozialpolitisches Privileg haben: Einen dauerhaften Arbeitsplatz im „formellen“ Sektor, d.h. im öffentlichen Dienst, in mittleren und großen Industriebetrieben oder im modernen Dienstleistungsbereich (bspw. bei Banken und Versicherungen). In vielen Ländern steht das staatliche Sozialversicherungsnetz vorrangig denjenigen offen, die politischen Einfluß artikulieren können, an erster Stelle dem Militär und Mitarbeitern der staatlichen Verwaltung. Der Anteil der vom Sicherungssystem erfaßten Personen an der Bevölkerung liegt in Afrika unter 10%; in den asiatischen Entwicklungsländern [mit Ausnahme der neuen Industrieländer (Schwellenländer)] ist er nicht wesentlich höher. Dagegen erwerben Frauen in weit geringerem Maße als Männer eigene Sicherungsansprüche, weil die Beschäftigung von Frauen in den modernen Sektoren mit Ausnahme des Dienstleistungssektors meist von geringem Umfang ist. Außerdem kommt es dann zu religiösen, ethnischen und rassischen Diskriminierungen, wenn diese Kriterien bei der Einstellung in den modernen Sektor, der in der Regel als einziger Bereich den staatlichen sozialen Sicherungssystemen offensteht, eine Rolle spielen. Die von dem beschäftigungsbezogenen Sicherungssystem erfaßten Personen sind jedoch nur in Ausnahmefällen der Gruppe der Armen zuzurechnen. Ausgeschlossen von der Teilnahme sind dagegen Tagelöhner, Selbstbeschäftigte in Kleinbetrieben des informellen Sektors, mithelfende Familienangehörige und die in der Landwirtschaft Tätigen.

Eine Ausweitung der Sozialversicherung auf bisher ausgeschlossene Gruppen ist nur schrittweise möglich; sie wird um so eher gelingen, je nachhaltiger wirtschaftliche Reformen die Rahmenbedingungen für die Armen verbessern, ihre produktiven Potentiale zu entfalten. Aber auch bei einer Ausweitung des Deckungsgrads der staatlichen Sicherungssysteme werden traditionelle Solidarnetze und moderne nicht-staatliche Initiativen trotz erkannter Defizite noch über lange Zeit ihren deutlichen Stellenwert im Gesamtsystem der sozialen Sicherung behalten - eine aus Sicht der katholischen Soziallehre positiv zu bewertende Perspektive, da bei einer Dominanz der staatlichen Systeme die Gefahr besteht, daß sich die

Menschen aus ihrer sozialen Verantwortung den anderen gegenüber entfernen und damit das Solidaritätsprinzip, welches komplementär zum Subsidiaritätsprinzip ist, aushöhlen. Noch schlimmer: Je mehr der Staat sich in den Vordergrund der sozialen Sicherungsbemühungen spielt, desto größer wird die Gefahr, daß die angemahnten Leistungen überborden, die Systeme betrügerisch ausgenutzt werden und der Grundgedanke des sozialen Sicherung pervertiert wird.

Auch innerhalb der staatlichen Organisation gilt das Subsidiaritätsprinzip: Daher bietet es sich an, daß der Zentralstaat nicht alle sozialen Aufgaben selbst durchführt, sondern sie dezentralen staatlichen Instanzen (Ländern, Regionen, Kommunen etc.) überträgt. In vielen Ländern wird jedoch eklatant gegen diese Forderung verstoßen. Daraus resultiert wiederum eine zum Teil erhebliche Unzuverlässigkeit bei der Reichweite der beschäftigungsbezogenen Sicherungssysteme. Die Praxis der Absicherung bleibt weit hinter den gesetzlichen Vorgaben zurück. Die Kontrolle, ob versicherungspflichtige Betriebe überhaupt erfaßt sind und ihren Zahlungspflichten nachkommen, ist oft lückenhaft. Selbst staatliche Betriebe verweigern die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben. Meist sind zur Finanzierung dieser Systeme umfangreiche Zuschüsse des Staates notwendig. Die von den Leistungen beschäftigungsbezogener Sicherungssysteme Ausgeschlossenen sind dabei häufig an ihrer Finanzierung beteiligt. Für die Verteilungswirkungen der Finanzierung des staatlichen Sicherungssystems ist nämlich entscheidend, bei welchen Einkommensgruppen die notwendigen Einnahmen erhoben werden. Für viele Entwicklungsländer ist ein hoher Anteil der indirekten Steuern am Gesamteueraufkommen typisch, welche die Armen stärker belasten als an der persönlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtete direkte Steuern. Dadurch werden die Armen zur Finanzierung sozialer Leistungen herangezogen, auf die sie aufgrund fehlender versicherter Beschäftigungsverhältnisse keine Ansprüche haben.

6.3.2.2 Staatliche Sozialhilfe

Die *staatliche Sozialhilfe* ist eine die Sozialversicherung ergänzende Sicherungsform. Da die Sozialversicherung am Beschäftigungsverhältnis ansetzt, sichert sie nicht Personen, die bisher nicht in das Beschäftigungssystem integriert waren bzw. aufgrund von Krankheit und Behinderung nicht integriert werden können. Für diesen Personenkreis, der keine Leistungen durch die Sozialversicherung erhält oder bei dem die erhaltenen Leistungen nicht zur Sicherung des Lebensunterhalts ausreichen, ist die Sozialhilfe der wichtigste staatliche Ansatz zur Armutsbekämpfung. Die Sozialhilfe transferiert Kaufkraft an Personen, die ein unzureichendes Leistungseinkommen erzielen, und setzt sie damit in die Lage, die zur Überlebenssicherung notwendigen Güter am Markt nachzufragen. Üblicherweise erfolgt sie in der Form von Geldtransfers und wird aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. In Entwicklungsländern ist diese Sicherungsform bisher allerdings nicht verbreitet.

Von der Sozialhilfe unterschieden werden müssen Sozialtransfers zugunsten benachteiligter Personen (-gruppen) bzw. Sozialleistungen. Ihre Gewährung ist an bestimmte Kriterien wie Familienstand, Alter,

Kinderzahl usw. gebunden. Für diese personenbezogenen Subventionen lassen sich zumindest die beiden folgenden Rechtfertigungen anführen:

- a) Der geförderte Tatbestand wird von der Gesellschaft für wichtiger gehalten als von den betreffenden Personen (-gruppen). Deshalb „honoriert“ die Gesellschaft ein entsprechendes Verhalten bzw. „entschädigt“ für die dabei entstehenden Belastungen.
- b) Die Identifizierung der Subventionskriterien ist einfacher als die Ermittlung der gesamten Einkommensposition der Betroffenen. Als Beispiel kann die Förderung kinderreicher Familien angeführt werden, die bei vielen Nothilfeprogrammen eine stärkere Unterstützung erhalten als Familien mit wenigen oder überhaupt keinen Kindern.

Allerdings beinhaltet dieses vereinfachte Subventionsvergabeverfahren auch Probleme: Da hierbei einzelne potentiell armutsbedeutsame Teilaspekte isoliert betrachtet werden, besteht die Gefahr, daß diese personenbezogenen Subventionen auch an Nicht-Arme fließen. Insofern stellen sie zwar einen wichtigen Baustein der Sozialpolitik dar, dürfen aber nur bei einer sehr großzügigen Auslegung des Begriffs „soziale Sicherung“ dieser zugerechnet werden.

Bei den potentiellen Empfängern einer Sozialhilfe ist zu unterscheiden zwischen selbsthilfefähigen und nicht (bzw. nur in engen Grenzen) selbsthilfefähigen Personen: Selbsthilfefähig sind jene Personen, die über produktive Potentiale verfügen und damit unter verbesserten Rahmenbedingungen in der Lage wären, ihren Lebensunterhalt durch Leistungseinkommen zu decken. Hier sollte versucht werden, über die Art der sozialen Sicherung eine Aktivierung der produktiven Potentiale (z.B. über an die Hilfe gekoppelte Umschulungsmaßnahmen) zu erreichen. Bei den nur begrenzt oder überhaupt nicht selbsthilfefähigen Personen (hierzu gehören dauerhaft kranke Menschen und Menschen mit so schweren geistigen oder körperlichen Behinderungen, daß eine produktive Arbeit ausgeschlossen ist) entfällt dagegen diese Möglichkeit; sie sind auf Dauer zu unterstützen.

Sozialhilfe kann allerdings die Abhängigkeit der Empfänger von der Hilfe verfestigen. Zum einen kann sie bewirken, daß die Motivation zur Selbsthilfe abnimmt und sich eine Empfängermentalität ausbreitet. Dieses Problem ist aber bei nicht selbsthilfefähigen Empfängern definitionsgemäß nicht gegeben. Zum andern besteht die Gefahr, daß sie negativ auf die Solidarbereitschaft derjenigen wirkt, welche die Hilfsbedürftigen bisher aufgrund bestehender Solidarverpflichtungen unterstützt haben, insbesondere ihrer Familie. Um beiden Gefahren zu begegnen, ist bei der Auswahl der Empfänger zu prüfen, wieweit - bei selbsthilfefähigen Armen - die potentiellen Empfänger selbst Abhilfe schaffen können, insbesondere, ob und wieweit ihr Umfeld, dazu zählen vor allem ihre Familien, zur Hilfeleistung in der Lage ist. Staatliche Verwaltungen können mit einer solchen Auswahl überfordert sein, da ihre Mitarbeiter zuwenig Einblick in die konkreten Lebensverhältnisse der möglichen Empfänger haben. Ohne eine solche nach strengen Kriterien erfolgende Auswahl würden jedoch die finanziellen Belastungen des Sozialhilfesystems den verfügbaren Mittelrahmen sprengen, das System würde zusammenbrechen oder der Zugang zur Sozialhil

fe müßte willkürlich beschränkt werden. Dies ginge in der Regel zu Lasten von Personen ohne eigenes Selbsthilfepotential.

6.3.3 Indirekte staatliche soziale Sicherungssysteme

Angesichts der wenig effizienten öffentlichen Verwaltung vieler Dritte-Welt-Länder und der daraus resultierenden Gefahr eines umfangreichen Mißbrauchs der direkten staatlichen sozialen Sicherungssysteme können unter Umständen indirekte Sicherungsformen besser geeignet sein, um nicht-selbsthilfefähige Arme zu erreichen. Im Gegensatz zu den direkten sozialen Sicherungssystemen unterstützen indirekte Sicherungssysteme die Armen nicht unmittelbar durch Geld- oder Sachleistungen, sondern beeinflussen die Preise der Güter, die von den Armen zur Überlebenssicherung nachgefragt werden, insbesondere die Preise der *Nahrungsmittel*. Insofern ändern sie nicht die Höhe der Einkommen, welche die Armen als Leistungs- und/oder als Transfereinkommen erhalten. Vielmehr versuchen sie, den Realwert dieser Einkommen zu steigern (= Verbesserung der Realeinkommenskomponente). Solche Marktinterventionen können verschiedene Formen aufweisen - von allgemeinen Preissubventionen und Preisstops über Lebensmittelrationen und Lebensmittelkarten bis hin zu Ergänzungsprogrammen im Ernährungssektor.

Bei *Programmen zur allgemeinen Subventionierung der Lebensmittelpreise* haben prinzipiell alle Käufer Zugang zu subventionierten Nahrungsmitteln. Vor- und Nachteile allgemeiner Preissubventionen hängen - aus Sicht der Armutsbekämpfung - davon ab, welche Güter (Lebensmittel) subventioniert werden, wie diese Preissubventionen zustande kommen, und ob eine regionale Differenzierung eingebaut ist. Eine allgemeine Preissubventionierung ist aus Sicht der Armutsbekämpfung nur effizient, wenn vor allem solche Güter subventioniert werden, die von den Armen nachgefragt werden - und weniger von der Mittel- und Oberschicht. Ansonsten werden diese Preissubventionen sehr teuer und begrenzen das finanzierbare Subventionsvolumen.

Die Auswahl von - hauptsächlich von den Armen nachgefragten - Produkten ist allerdings schwierig. Denn je nach Lebensumständen fragen die Armen unterschiedliche Produkte nach. Beispielsweise wird in Mexiko der Verbrauch von Maistortillas (aus Maismehl hergestelltes Fladenbrot) subventioniert. Diese werden aber nur von den städtischen Armen nachgefragt; die ländlichen Armen stellen sie hingegen selbst her. Ein weiterer Nachteil besteht in der häufigen Konzentration der Verkaufsstellen für subventionierte Güter auf die Stadtgebiete. Ländliche Arme können diese Verkaufsstellen nur mit Mühen erreichen, die Zielgruppe wird damit nur bedingt unterstützt.

Als Vorteil von Verkaufsstellen in Slums läßt sich der faktische Ausschluß von Beziehern höherer Einkommen anführen. Weil die Vertreter der Mittel- und Oberschicht selten dort einkaufen, wird die Preissubvention nicht von anderen als der Zielgruppe ausgenutzt. Ein positives Beispiel hierfür sind die sogenannten *Selbsthilfeküchen* in den Elendsvierteln Limas: Frauen schließen sich in einem Viertel zusammen, eröffnen eine Volksküche, kaufen Lebensmittel von Kleinbauern aus der Gegend ein und geben täglich Mahlzeiten zu einem sehr geringen Preis an Arme aus den Elendsvierteln ab. Da der Preis der

Mahlzeiten die Investitionskosten sowie die laufenden Kosten nicht deckt, ist eine Subventionierung der Selbsthilfeküchen notwendig. Die Volksküchen beinhalten interessante Aspekte der Selbsthilfe und sind ein wichtiges Element von Überlebensstrategien.

Unzweckmäßig sind staatliche Höchstpreisfestsetzungen bzw. Preisstops für Nahrungsmittel, weil die Produzenten durch die staatliche Festsetzung der Höchstpreise den Anreiz verlieren, ihre Produktionsmenge aufrecht zu erhalten. Durch diesen Eingriff in den Marktmechanismus wird somit das Angebot gemindert, was zu Versorgungsengpässen führen kann. Um Versorgungsengpässe zu vermeiden, müßte der Staat Produktionsgebote erlassen, die ohne Subventionierung der Produzenten jedoch nicht durchzusetzen sind. Sinnvoller wäre es, wenn der Staat die Lebensmittel zu Marktpreisen aufkauft und zu niedrigeren Preisen an die Armen weitergibt. Allerdings trifft auch dieses Verfahren schnell auf administrative und auf Finanzierungseingänge.

Eine Alternative zur allgemeinen Preissubventionierung ist die Bereitstellung einer Quote oder „Ration“ subventionierter Lebensmittel an bedürftige Haushalte, während die anderen Haushalte die Marktpreise zahlen müssen. Da nur die armen Haushalte die Lebensmittelration erhielten, ergäbe sich ein stärker progressiv wirkender Effekt im Vergleich zur allgemeinen Preissubventionierung. Unter der Voraussetzung, daß ein hinreichend großer Teil der Armen erreicht wird und keine zu hohen Verwaltungskosten entstehen, bedeuten solche zielgruppenorientierte Rationierungen zwar eine Verbesserung der Verteilungssituation gegenüber allgemeinen Subventionen; die ländlichen Armen werden aber zu oft von diesen Programmen ausgeschlossen. Denn in ländlichen Regionen fehlt die Infrastruktur für Verteilungsstellen. Dazu kommt oft ein mangelnder politischer Wille, die Armen auf dem Land wirksam zu unterstützen.

Ergänzungsprogramme im Ernährungssektor sind spezielle Rationierungsprogramme oder Übertragungen von Sachleistungen, um Unterernährung abzubauen. Dabei werden Lebensmittel zu subventionierten Preisen oder unentgeltlich an Personen verteilt, die außergewöhnlichen Ernährungs- oder Gesundheitsrisiken ausgesetzt sind. Zielpersonen sind vor allem Kinder und Mütter. Dieses Instrument wird vor allem in Krisenzeiten angewendet. Allerdings sind die Sickerverluste recht hoch (30-80 %), weil die Rationen oft auf mehrere Haushaltsmitglieder aufgeteilt werden oder durch Verzicht kompensiert wurden. Zudem stellt sich auch bei der Umsetzung dieser Maßnahmen das Problem der Verwaltungskosten.

Alle indirekten Sicherungsformen haben den mehr oder weniger stark ausgeprägten Nachteil, daß die Zentrierung auf die Zielgruppe schwierig ist. Der Mißbrauch seitens anderer Bevölkerungsschichten läßt sich - insbesondere bei allgemeinen Preissubventionen - oft nicht ausschließen. Eine regionale Differenzierung führt dazu, daß neben den besser verdienenden Bevölkerungsgruppen auch andere Arme ausgeschlossen werden. Zudem kommen ländliche Arme zu selten in den Genuß dieser Programme. Wenn man die beschriebenen Sicherungsformen vergleicht, ist jedoch festzustellen, daß die *zielgruppenorientierten Programme* den allgemeinen Preissubventionierungen armutspolitisch vorzuziehen sind.

Prinzipiell sollten immer folgende Aspekte beachtet werden: Nahrungsmittelhilfen für die Armen sollten nicht über Eingriffe in das Marktgeschehen erfolgen, sondern in der Form, daß der Staat Nahrungsmittel

aufkauft und zu einem günstigeren (subventionierten) Preis an die Zielgruppe verteilt oder verkauft. Außerdem sollten Nahrungsmittelhilfen an selbsthilfefähige Arme im Prinzip nicht langfristig vergeben werden, da sie sonst deren Bereitschaft zu Eigenanstrengung unterlaufen. Lediglich zur Überlebenssicherung sind langfristige Nahrungsmittelhilfen zu befürworten. Parallel dazu ist der Ausbau der ländlichen Infrastruktur zu fördern, um auch die ländlichen Armen bei Bedarf in diese Programme integrieren zu können.

Der Kaufkrafttransfer durch Sozialhilfe an klar abgegrenzte bedürftige Gruppen vermeidet zwar die Verzerrungen, die mit einigen Formen der indirekten staatlichen sozialen Sicherungssysteme verbunden sind, wenn etwa nicht vermieden werden kann, daß nicht Bedürftige ebenfalls an den indirekten sozialen Maßnahmen partizipieren. Die zielgerichtete Umsetzung der Sozialhilfe erfordert aber eine effiziente Verwaltung mit einer ausreichenden Korruptionskontrolle. Listen von Begünstigten und Empfangsbestätigungen über den Bargeldtransfers sind leicht zu manipulieren. Insofern stößt diese Form der sozialen Sicherung schnell an ihre administrativen Grenzen.

6.3.4 Grenzen staatlicher sozialer Sicherungssysteme

Theoretisch haben die staatlichen sozialen Sicherungssysteme den Vorteil, daß sowohl ihre Finanzierung als auch die Verteilung der Sozialtransfers bzw. des Angebots sozialer Dienste nach gesamtgesellschaftlichen Gerechtigkeitskriterien erfolgen können. Die praktischen Erfahrungen vieler Industriestaaten, aber noch mehr der meisten Entwicklungsländer widersprechen allerdings dieser Leitidee. Denn erfahrungsgemäß vernachlässigt die staatliche Sozialpolitik immer bestimmte gesellschaftliche Randgruppen. Die mangelnde Berücksichtigung verschiedener Gruppen von Benachteiligten ist auch in demokratischen Systemen gegeben, weil Popularitätsgesichtspunkte politische Entscheidungen prägen und sehr arme Menschen häufig von der demokratischen Mehrheit vergessen werden. Der Aufwand für die Gewinnung von Randgruppen als Wählerschaft wird häufig als sehr hoch eingestuft. Weil sie oft nur eine geringe Wahlbeteiligung aufweisen (etwa wegen ihres niedrigen Bildungsstandes), erscheint die Berücksichtigung ihrer Interessen vielen Parteien nicht lohnenswert. Oder aber Arme und Schwache werden einmalig in einer etwas aufwendigeren Wahlveranstaltung mit solchen Gütern beschenkt, die sie sonst nur schwer erwerben können. Nach der Wahl spielen diese Bevölkerungsgruppen für politische Entscheidungen aber keine Rolle mehr. Erst vor der nächsten Wahl werden sie gegebenenfalls durch Geschenke erneut gewonnen. Die ausweglose Lage vieler Armer läßt keine längerfristige Perspektive zu; außerdem fehlen ihnen oft ausreichende und sachgerechte Informationen über die Zielsetzungen und das politische Tagesgeschäft der entsprechenden Politiker und ihrer Parteien. Gruppen, die sich nicht organisieren können, fehlt in vielen Dritte-Welt-Ländern das Drohpotential, um ihre legitimen Interessen im politischen Entscheidungsprozeß durchzusetzen. Sie werden dadurch weiter ausgegrenzt; ihre gegebenenfalls vorhandenen minimalen Teilhabechancen werden weiter beschnitten.

Das Fehlen wichtiger Zweige der Sozialversicherung in fast allen Entwicklungsländern (wie bspw. das Fehlen einer ausreichenden Sicherung des Krankheits- und Arbeitslosigkeitsrisikos) sowie das überaus

große Gewicht von Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten weisen auf konzeptionelle Schwachstellen hin. In der Tat gehen die Sicherungsziele der bestehenden Systeme beträchtlich an den vorherrschenden sozialen Problemen vorbei. Die bestehenden Systeme orientieren sich mehr an den Schutz- und Sicherheitsbedürfnissen der Mittelklassen als an denen der sozial gefährdeten und benachteiligten Gruppen. Ihre Verteilungswirkungen sind regressiv; bei Vorliegen hoher, steuerfinanzierter Zuschüsse für die Sozialversicherungssysteme finanzieren die armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen über die von ihnen entrichteten indirekten Steuern und Gebühren die soziale Sicherung der Mittelschicht und anderer durch ihre Beschäftigung im formellen Sektor bereits privilegierter Gruppen mit.

Allerdings kann auch ein verteilungsgerechteres System die Armutprobleme sowie alle Gefährdungen der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit aufgrund sich verändernder Lebenslagen nicht bewältigen. Die Sozialversicherung stellt zwar ein essentielles sozialpolitisches Instrumentarium dar, das Hilfe bei der Bewältigung bestimmter Lebenslagen gewährt. Es wäre jedoch überfordert, wenn es allein strukturelle wirtschaftliche Unsicherheit und Armut dauerhaft abzubauen hätte. Hier müssen zusätzlich andere sozialpolitische Maßnahmen im Rahmen der Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik ergriffen sowie eine Ordnungs- und Wirtschaftspolitik durchgesetzt werden, die ein höheres Maß an primärer Verteilungsgerechtigkeit bewirkt. Daran mangelt es derzeit allerdings in vielen Entwicklungsländern.

Bei Problemlagen, die Teilnahmechancen in der modernen Gesellschaft mindern, greifen aber auch in den Industrieländern die Mittel des Sozialstaates nur schlecht. Denn sie gehen zwar auf normierte Bedarfslagen mit Hilfe von Recht und Geld ein, sind aber an den Normen gesetzlicher Verpflichtungen bemessen und nicht auf die besondere Lebenslage des einzelnen zugeschnitten. Darum ist auch in einem demokratischen und sozialen Rechtsstaat eine sachbezogene sowie den persönlichen Umständen des Hilfeempfängers gerecht werdende Verantwortung unerlässlich. Prinzipiell sind darum Organisationen nötig, die im Umgang mit Menschen und bei der Lösung von Problemen fähig sind, auf neue Nöte angemessen einzugehen. Sie müssen adressatenorientiert und basisnah arbeiten und spezielle Bedürfnisse (etwa von Frauen) berücksichtigen.

Weil der Staat auf soziale Probleme nur auf gesetzlicher Basis in verrechtlichter und meist geldlicher Form eingehen kann, fällt es - so die Erfahrung in vielen Industrieländern - seinen Behörden schwer, auf neue Notlagen unmittelbar zu reagieren. Die Problematik staatlicher Aktivitäten besteht darin, daß sie den Aufbau bürokratischer Apparate erfordern, die eine Eigendynamik gewinnen und einen erheblichen Verwaltungsaufwand erfordern. Außerdem können bürokratische Verfahren zu Entfremdung und Entfernung von den tatsächlichen Bedürfnissen der Hilfeempfänger führen und den Zugang gerade derjenigen erschweren, die am dringlichsten auf Hilfe angewiesen sind. Schließlich erweisen sich bürokratische Apparate häufig als nicht flexibel genug, auf neue dringliche Bedürfnisse schnell zu reagieren oder aber sich gewandelten Herausforderungen anzupassen.

6.4 Zur Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den privaten Trägern sozialer Sicherung

6.4.1 Grundlagen

Zieht man ein Zwischenfazit, dann stellt man fest, daß staatliche und nicht-staatliche Systeme sozialer Sicherung ebenso wenig Gegensätze darstellen wie traditionelle und moderne Systeme; vielmehr müssen sie sich ergänzen: Innerhalb des privaten Bereichs ergänzt die moderne soziale Sicherung durch kooperative Solidarsysteme oder durch private Versicherungen die traditionelle; letztere kann in Grenzen funktionieren, solange noch einigermaßen intakte Familien-, Dorf- und Gemeindestrukturen vorliegen. Dies ist in den stärker agrarisch geprägten ländlichen Regionen der Dritte-Welt-Länder wesentlich eher der Fall als in den industrialisierten städtischen Ballungsgebieten. Je weiter der Industrialisierungsprozeß und die Verstädterung voranschreiten, desto mehr sind die modernen privaten Systeme gefordert, die traditionellen Sicherungssysteme zu ergänzen. Aber auch der Staat muß immer stärker in die Verantwortung genommen werden, die sich im Zuge dieses Entwicklungsprozesses abzeichnenden Defizite privater sozialer Sicherung durch eigene Systeme auszugleichen. Der Staat sollte jedoch stets darauf achten, daß er dabei nicht die privaten Systeme aushöhlt. Nur so kann er verhindern, daß das den sozialen Sicherungssystemen zugrundeliegende Solidaritätsprinzip pervertiert wird, wie es in vielen Industrieländern (auch in Deutschland) stellenweise bereits der Fall ist.

Um dieser Gefahr vorzubeugen, sollte der Staat vor dem Auf- und Ausbau eigener Systeme prüfen, inwieweit er durch eine Zusammenarbeit mit den privaten Trägern sozialer Sicherung deren Effektivität steigern kann. So kann der Staat in Befolgung des Subsidiaritätsprinzips bestimmte Aufgaben an nicht-staatliche Organisationen delegieren, zumal die wichtigste originäre Institution für soziale Sicherung die Familie ist. Eine solche Übertragung sozialstaatlicher Aufgaben führt dann zur Unterstützung (Subventionierung) nicht-staatlicher Aktivitäten wie auf der Gegenseite auch zu Vorgaben über die Mittelverteilung und zu einer gewissen staatlichen Kontrolle über die Mittelverwendung.

Eine wichtige Aufgabe des Staates bei seiner Zusammenarbeit mit den privaten Trägern sozialer Sicherung besteht darin, die Tätigkeit vor allem der modernen privaten Systeme zu überwachen. Allerdings besteht die Gefahr, daß der Staat über das Ziel hinausschießt und Kontrollen einführt, die nicht mehr mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind. Dies geschieht in der entwicklungspolitischen Wirklichkeit häufig, obwohl sich beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen die anwesenden Staaten zum Freiraum der Zivilgesellschaft ausdrücklich bekannt hatten. So werden bspw. in vielen Entwicklungsländern die Initiativen von Wohlfahrtsorganisationen stark reglementiert, etwa indem ihre Arbeit unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt wird. Der Staat versucht, ihnen die Rolle von Auftragnehmern zuzuweisen und sie dadurch unter seinen Zugriff zu stellen. Die Interessenvertretung der Armen wird staatlicherseits vor allem dann sanktioniert, wenn es dadurch zu Konflikten kommt. Wirksame nicht-staatliche soziale Sicherungssysteme setzen daher einen garantierten rechtlichen Freiraum für private Initiativen im sozialen Bereich voraus. Allerdings ist es gerade aus den Erfahrungen mit der Verflechtung von Wohlfahrtsverbänden und dem Staat in Deutschland geboten, auf die Gefahren einer zu großen Nähe hinzuweisen: Die Verbände

werden zwar bei der öffentlichen Vergabe von sozialen Diensten bevorzugt behandelt, aber sie sind durch staatliche Vorgaben in ihrer Arbeit gebunden und vermögen nur schwer, ihr eigenes Profil nach außen hin zu verdeutlichen. In vielen Bereichen müssen sie sich an gesetzliche Bestimmungen halten, hingegen verbleibt für Eigeninitiative, Kreativität und unkonventionelle Problemlösungen nur wenig Raum.

Das Leitbild sollte folglich ein subsidiär intervenierender Staat sein. Im Rahmen seiner Sozialpolitik soll ein dezentral strukturiertes und pluralistisch organisiertes System sozialer Sicherung aufgebaut und gefördert werden. Aus den Erfahrungen vieler Industrieländer heraus muß aber auch kritisch auf die soziale Verantwortung des Staates hingewiesen werden. Die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip darf nicht dazu mißbraucht werden, die sozialstaatliche Verpflichtung zur Garantie eines sozialen Auffangnetzes für Notfälle sowie zur Bereitstellung von infrastrukturellen Voraussetzungen auf private Träger abzuwälzen. Der Staat trägt die Verantwortung dafür, soziale Leistungen und soziale Dienste für solche Fälle bereitzustellen, welche die Problemlösungsfähigkeit des privaten Sektors übersteigen. Folglich muß er eintreten, wenn andere Träger keine ausreichenden Leistungen bereitstellen.

Das Subsidiaritätsprinzip betont nicht nur die Freiheit, die einzelnen kleinen gesellschaftlichen Kräften und untergeordneten Einheiten zu gewähren ist, sondern stellt auch die Verpflichtung zu unterstützender Tätigkeit heraus, wenn die kleineren Einheiten diese benötigen, weil beispielsweise deren Hilfefähigkeiten erschöpft sind. Dieser positive Aspekt des Subsidiaritätsprinzips darf wiederum nicht als Vorwand für einen Staatsdirigismus in Anspruch genommen werden, um den intermediären Instanzen faktisch jegliche Gestaltungsfreiheit zu nehmen - sei es auf dem Weg gesetzlicher Verordnungen oder durch Überwachungen der Organisation bzw. einzelner Mitarbeiter.

Die entscheidende Rolle bei der Durchsetzung der Systeme liegt somit auf nationaler Ebene beim Staat. Akteure einer Politik der sozialen Sicherung sind zum einen der Staat selbst, indem er die ordnungspolitischen und rechtlichen Hindernisse beseitigt, die einer Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips im Wege stehen. Er soll den Menschen Hilfe zur Selbsthilfe geben und intermediäre Selbsthilfegruppen fördern; weitere Akteure sind lokale Selbsthilfegruppen und Nicht-Regierungsorganisationen wie Berufsverbände, Gewerkschaften, caritative Gruppen, Kirchen, Sparkassen, Banken und Versicherungen, denen ein entsprechender Freiraum für ihre Aktivitäten gesichert werden muß.

Grundsätzlich ist die Übertragung sozialstaatlicher Aufgaben an moderne Sicherungssysteme mithin ein gutes, wenn auch stets verbesserungsfähiges Modell. Voraussetzung für die Förderung von modernen Sicherungssystemen als intermediäre Instanzen sind allerdings armutsmindernde Rahmenbedingungen. Als Teil des sozialen Sicherungssystems müssen sie von einer armutsmindernden Wirtschafts-, Finanz-, Steuer-, Haushalts-, Rechts-, Ordnungs- und Sozialpolitik unterstützt werden.

6.4.2 Handlungsmöglichkeiten intermediärer Hilfesysteme

Ein Zusammenwirken von Staat, Nicht-Regierungsorganisationen und Versicherungsgesellschaften ist möglich und sinnvoll, wenn die Versicherungsnehmer eigenverantwortliche Beiträge erbringen und sich kontrollieren lassen. Nicht-Regierungsorganisationen können dabei eine Mittlerfunktion zwischen Privatversicherungen und armen Versicherungsnehmern übernehmen. Eine solche Mittlerfunktion setzt gefestigte intermediäre Organisationen voraus, die zudem über Erfahrungen im Finanzdienstleistungsbereich verfügen.

Auf diese Weise läßt sich mit einem Grundproblem privater Versicherungen umgehen: Sie sind nämlich an den Armen weniger interessiert, weil diese als sogenannte „schlechte Risiken“ und unzuverlässige Beitragszahler gelten. Indem Garantieinstitutionen zwischengeschaltet werden, kann aber auch der Anreiz für die Armen aufrechterhalten werden, eigene Leistungen zu erbringen. Die Nicht-Regierungsorganisationen können gegebenenfalls auch selbst Träger sozialer Sicherungssysteme sein, wenn sie dabei nicht überfordert werden (etwa als Sterbekassen oder als Garantiesystem für Krankheitsrisiken bei Kreditaufnahme).

Ein solches System setzt die Bereitschaft zur Selbstverantwortung in der sozialen Sicherung voraus. Die Armen müssen m.a.W. bereit sein und die reale Möglichkeit haben, eigene Einkünfte zu erzielen, die in Höhe und Regelmäßigkeit eine private Risikoabdeckung erlauben. Deshalb müssen ihnen die grundlegenden sozialen Leistungen und Dienste insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Ernährung und Grundbildung bereitgestellt werden. Diese Investitionen in das Humankapital der Armen sind unerlässlich, damit ihre soziale Lage verbessert wird. Die Ressourcen, die sich im Besitz der Armen befinden, müssen also vermehrt werden. Diese zielgruppenorientierte Anhäufung von Humankapital ist notwendig, damit langfristig der Anteil der Armen an den produktiv verwendbaren Ressourcen gesteigert wird. Die Problematik dieses Systems liegt aber darin, daß produktionsunfähige, nicht-selbsthilfefähige Arme wie etwa Alte, Kranke und Menschen in ressourcenarmen Regionen nicht erreicht werden. Für diese Menschen müssen weitere direkte caritative Hilfestellungen vorgesehen werden. Darum sind sie in einem System sozialer Sicherung in den Entwicklungsländern unverzichtbar.

Beim Aufbau von Versicherungen muß auf bestimmte Probleme wie etwa die Anhäufung sogenannter schlechter Risiken und den möglichen Mißbrauch von Versicherungsleistungen ebenso aufmerksam gemacht werden wie auf die internen Organisationskosten der Gesellschaften, deren Höhe nicht nur von der Effektivität, sondern auch von der Gehalts- und Provisionshöhe für die Beschäftigten der Versicherungsgesellschaften abhängt. Ferner sind eine möglichst genaue Eingrenzung der versicherten Risiken und abschätzbare Informationen zur Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos notwendig. Die Zahlungsverfahren sollten transparent und möglichst einfach sowie die Zuverlässigkeit der Versicherungsunternehmen garantiert sein. Dies hängt zum einen vom Geschäftsgebaren der Versicherungsunternehmen, zum anderen von den staatlichen Rahmenbedingungen (z.B. Aufsicht, Besteuerung) für Versicherungsgesellschaften ab, die deren korrektes Verhalten ebenso wie ihre laufende Zahlungsfähigkeit gewährleisten müssen.

Unter diesen Voraussetzungen kann die Förderung von Versicherungssystemen auf Gegenseitigkeit zu strukturwirksamen Ansätzen hinführen.

7 KONSEQUENZEN FÜR DIE KIRCHLICHE ENTWICKLUNGSARBEIT

Wie bereits in der Kopenhagener Erklärung festgestellt wurde, kann in den Entwicklungsländern von einer umfassenden sozialen Sicherung der Bevölkerung keine Rede sein. Der überwiegende Teil der Bevölkerung ist auf traditionelle und moderne Formen nicht-staatlicher sozialer Sicherung angewiesen. Die Masse der Armen, von denen 60% Frauen sind, ist jedoch nicht hinreichend geschützt, da die traditionellen sozialen Sicherungssysteme, zu denen sie als einziger Sicherungsform Zugang haben, in ihrer Wirkungsweise stark eingeschränkt sind. Das trifft auf die Mehrzahl der Länder in Afrika und Asien sowie auf Teile Lateinamerikas zu. Auch in bezug auf die modernen nicht-staatlichen Sicherungssysteme zeigen sich für viele Arme spürbare Zugangsprobleme. Noch schlechter sieht es bei den staatlichen Systemen aus: Lediglich ein kleiner privilegierter Teil der Bevölkerung verfügt im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses im formellen Sektor über eine ausreichende soziale Sicherung. Es handelt sich dabei in der Regel um Beschäftigte im öffentlichen Dienst, im formellen gewerblichen Sektor sowie im Militär.

Erhebliche Defizite gibt es auch bei der Sozialhilfe. Für nicht oder nur sehr eingeschränkt selbsthilfefähige Personen muß sie auf Dauer angelegt sein, da diese langfristig ihren eigenen Lebensunterhalt nicht durch eigene Leistungseinkommen decken können. Ihre Finanzierung muß also langfristig gesichert sein. Projektmittel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden bisher hierfür, von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, nicht eingesetzt. Die langfristigen Belastungen eines Systems der Sozialhilfe müssen somit vom Inland getragen werden. Insbesondere die Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen wären bei entsprechendem politischen Willen durchaus in der Lage, die erforderlichen Ressourcen für ein System der Sozialhilfe zugunsten der nicht oder nur sehr eingeschränkt selbsthilfefähigen Armen aufzubauen. Da diese Gruppe aber nicht organisiert und somit nicht zur Ausübung politischen Drucks fähig ist, fehlt es meist an der politischen Bereitschaft der Eliten, die erforderlichen Ressourcen aufzubringen.

Die Kirche hat sich von Anfang ihrer Geschichte an nicht nur um die Versorgung einzelner Armer gekümmert, sondern auch soziale Institutionen geschaffen, um vielen gleichzeitig helfen zu können. Um solche Hilfe geht es auch heute in den komplexer gewordenen Strukturen der modernen Welt. Auf der Grundlage der vorne vorgenommenen Defizitanalyse und aus dem christlichen Weltgestaltungsauftrag heraus ergibt sich für die Kirche entsprechend die Aufgabe, in Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Kräften und unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zur Stärkung der nicht-staatlichen sozialen Sicherungssysteme Unterstützung beim Ausbau bzw. bei der Erhöhung der Leistungsfähigkeit nicht-staatlicher kooperativer Systeme zu leisten. Vor allem Nicht-Regierungsorganisationen können eine Mittlerrolle einnehmen zwischen Selbsthilfeinitiativen und Institutionen sozialer Sicherung, die den Armen ohne vermittelnde Unterstützung nicht zugänglich sind, etwa zwischen kleinen in Selbsthilfe organi-

sierten Versicherungen und privaten Versicherungen, die deren Rückversicherung übernehmen. Die Förderung solcher Selbsthilfeansätze ist der wichtigste Ausgangspunkt kirchlicher Entwicklungsarbeit im Bereich der sozialen Sicherung. Die Initiierung und Unterstützung von Selbsthilfeansätzen kann etwa über Fachstellen in der Trägerschaft von Bischofskonferenzen, Diözesen, Pfarreien und Orden sowie über christlich inspirierte Nicht-Regierungsorganisationen erfolgen.

In manchen Fällen kirchlicher Entwicklungsarbeit wurden traditionelle soziale Sicherungssysteme als *Ausgangspunkt* gewählt, wenn die Betroffenen dadurch besser motiviert werden konnten. Diese Systeme sind darum unerlässlich und haben auch weiterhin ihren Wert. Die vorliegende Studie hat aber gezeigt, wie begrenzt ihre Wirksamkeit ist. Sie müssen daher durch andere Formen der nicht-staatlichen (und der staatlichen) sozialen Sicherung ergänzt werden. Durch strukturbildende Maßnahmen, z.B. die Stärkung von Trägerstrukturen oder den Aufbau von Netzwerken, können die Kirchen helfen, hierfür die erforderlichen Informationen zu vermitteln, die soziale Infrastruktur zu etablieren und zur organisatorischen und inhaltlichen Weiterentwicklung der Gemeinwesen beizutragen. Im Rahmen der kirchlichen Entwicklungsarbeit sind deshalb in einer Reihe von Dritte-Welt-Länder-Gemeinden Entwicklungsprogramme durchgeführt worden, die zum Entstehen von Selbsthilfeorganisationen beigetragen haben, für welche die Schaffung sozialer Sicherung gegen bestimmte Risiken eine wichtige Aufgabenstellung beinhalten. Denn ein solcher Zusammenschluß stellt häufig die Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung entwicklungspolitischer Instrumente dar. Wenn die Armen ihre Anliegen bei der Forderung nach politischen Reformen gebündelt nach außen tragen, vergrößern sich ihre Erfolgschancen - bspw. indem informelle Organisationen auf ein Mindestmaß an Rechtssicherheit für ihre Tätigkeiten drängen.

So werden bspw. in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit sowie durch Aktivitäten lokaler Kirchen Spar- und Kreditsysteme gefördert, die durch Kapitalbildung zur besseren Versorgung gegen Notlagen beitragen, wie z.B. bei Ernteausschlag und Einkommensminderungen bei Marktschwankungen. Im Bereich der sozialen Sicherung fördern sie mehrere Entwicklungsvorhaben, in denen kooperative Systeme einer Krankenversicherung mit regelmäßigen kleinen Beiträgen der Bevölkerung eingerichtet wurden (z.B. in den Philippinen, in Indien und Ostafrika). Die Mittel für die Kreditfonds kommen hauptsächlich aus Mitteln kirchlicher Entwicklungshilfe, zum Teil aber auch aus Sparguthaben von Kreditgenossenschaften. Als besonderes Risiko wurde in der Vergangenheit festgestellt, daß wegen ungenügender Bildung von Rücklagen, Inflation oder schlechtem Management die Kreditfonds sich nach und nach aufzehrten bzw. mit weiterer Entwicklungshilfe wieder aufgefüllt werden mußten. Ferner helfen die Kirchen, lokale und regionale Selbsthilfeorganisationen aufzubauen, die ihre kleinbäuerlichen Mitglieder mit Produktionsmitteln und Kleinkrediten versorgen sowie Hilfs- und Beratungsdienste anbieten.

Die Beratung von Spar- und Kreditvereinen zielt darauf ab, diese Sicherungssysteme rechtlich besser abzusichern und für die Beteiligten transparenter werden zu lassen. Dann können solche Kooperativen zu dezentralen Versicherungen mit rechtlich akzeptierten und durchsetzbaren Verpflichtungen weiterentwickelt werden. Der Schwerpunkt sollte in der Kombination verschiedener Versicherungszweige liegen,

wobei der Krankenversicherung ein besonders hoher Stellenwert zukommt. Diese Unterstützung von kooperativen Systemen sozialer Sicherung ist notwendig, weil sie Zyklen des Wachstums bezüglich Mitgliederzahl und Aufgaben unterliegen. Erfahrungsgemäß führen nämlich nach einer expansiven Phase Konflikte um Zahlungsverpflichtungen zu einer Rückbesinnung auf kleinste Zusammenhänge mit beschränkten Aufgaben, die durch Arbeit und Verwandtschaft determiniert sind. In der Beratung geht es vorrangig um Fragen der Ergänzung, Anpassung, Erweiterung und Finanzierbarkeit bestehender Systeme unter besonderer Berücksichtigung der besseren Erreichung von armen Zielgruppen.

Andere Beispiele für kirchliche Hilfsprojekte, wie sie gleichfalls von Misereor und der Zentralstelle für Entwicklungshilfe erbracht worden sind, beziehen sich auf folgende Bereiche:

- Strukturell ausgerichtete Förderungsprogramme, die bereits erfahrenen Selbsthilfegruppen mit solchen Kredit- oder Revolvingfonds den Zugang zum formellen Bankensektor eröffnen.
- Gemeinwesenentwicklungsprogramme, bei denen traditionelle Formen der gegenseitigen Hilfe in besonderen Notfällen wieder aktiviert wurden.
- Basisgesundheitsdienste mit Elementen einer Krankenversicherung (zum Beispiel in Form einer Gesundheitsgenossenschaft).
- In Selbsthilfe organisierte Volksküchen in einzelnen Elendsvierteln, die - subventioniert durch Entwicklungshilfe - Nahrungsmittel bei Kleinbauern der Umgebung einkaufen und stark verbilligte Mahlzeiten an die Armen des Viertels austeilten.

Für diejenigen Bevölkerungsgruppen, die aufgrund ihrer Armut nicht in der Lage sind, den modernen Sicherungssystemen beizutreten, bei denen andererseits die traditionellen Sicherungen über Familien-, Nachbarschafts- und Dorfsolidarität nicht ausreichen, sollte die Kirche schließlich weitere Hilfsorganisationen (z.B. Wohlfahrtsverbände) fördern. Solche Wohlfahrtsverbände können über Spenden zahlungskräftiger Bevölkerungsgruppen, über staatliche Unterstützung durch das betreffende Entwicklungsland sowie über externe Geber im Rahmen staatlicher und nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden.

Die gegenwärtigen Sicherungssysteme in Entwicklungsländern weisen erhebliche Defizite im Bereich des Managements auf. Ein wichtiger Bestandteil kirchlicher Ansätze zur Förderung nicht-staatlicher Systeme sozialer Sicherung ist daher die Beratung beim Aufbau eines professionellen Managements und eines funktionsfähigen Systems der Finanzkontrolle. Um die bestehenden nicht-staatlichen Systeme effizienter zu machen und die Basis für die Einführung solcher Systeme innerhalb der kirchlichen Entwicklungsarbeit zu verbreitern, sollte außerdem eine repräsentative Auswahl dieser Projekte eingehend mit dem Ziel evaluiert werden, bestehende Ansätze zu verbessern und Vorschläge für eine breitere Anwendung zu erarbeiten. Die kirchlichen Hilfswerke sollten für die Evaluierungen und die Verbreitung des Wissens über soziale Sicherungssysteme Finanzmittel bereitstellen und ihre Beratungskapazitäten einsetzen. Da gerade die Armen in den Dritte-Welt-Ländern unter dem Druck des existentiellen Überlebenskampfes keine Be

reitschaft zu einer längerfristigen Planung haben, kommt auf die Kirche hier die Aufgabe zu, über ihre Motivations- und Erwachsenenbildungsprogramme sowie über einschlägige Projekte ein Bewußtsein für Zukunftsabsicherung, soziale Sicherung und Risikovorsorge zu schaffen. In einem weiteren Schritt sollten die Träger nicht-staatlicher sozialer Sicherungssysteme in den einzelnen Ländern dahingehend beraten werden, welche Vorteile (zum Beispiel Risikoverteilung und Rückversicherung) eine Heranführung und Ankoppelung der nicht-staatlichen sozialen Sicherungssysteme an staatliche Sicherungssysteme mit sich bringen würde. Der nicht-staatliche Bereich könnte in bestimmten Ländern, bei denen die Voraussetzungen dafür gegeben sind, strukturell wirksame Beiträge zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherheit leisten, unter anderem auch dadurch, daß verkrustete und ineffiziente staatliche Systeme hinterfragt und zu notwendigen Reformen gedrängt werden.

Wenn sich die Kirchen durch die Evaluierungen ihrer Projekte der sozialen Sicherung und die weitere Auseinandersetzung mit den dazu gehörigen Fragen qualifizieren und mit anderen nicht-staatlichen Akteuren zusammengehen, werden sie nach aller Erfahrung zur Mitberatung und Mitgestaltung der staatlichen Systeme gefragt. Leitschnur muß bei allen Bemühungen sein, länderspezifische Lösungen zu finden, die im Einklang mit den jeweiligen kulturellen Voraussetzungen, den sozialpolitischen Zielvorstellungen und den wirtschaftlichen Möglichkeiten der einzelnen Entwicklungsländer stehen.

8 SCHLUBBEMERKUNG

In dieser Studie ist deutlich geworden, daß im Rahmen einer armenorientierten Politik und unter der Voraussetzung eines rechtsstaatlichen Systems eine Vielfalt von Organisationsformen, Systemen und Strategien der sozialen Sicherung zum Zuge kommen müssen. Von keiner kann allein eine Wende zugunsten der Armen erwartet werden. Die Systeme sollten so aufeinander abgestimmt werden, daß eines die Nachteile eines anderen auffangen kann. Insgesamt kann aber die soziale Sicherheit für arme Bevölkerungsgruppen nur erreicht werden, wenn ihre Lebensgrundlage durch eine soziale Politik auf der Makroebene gesichert und ihre privaten selbstorganisierten Sicherungssysteme gestärkt werden. Zu unterstützen sind deshalb gesellschaftliche, rechtliche und politische Rahmenbedingungen, die private, selbstorganisierte, auf Selbsthilfe beruhende Sicherungssysteme stärken. Die Perspektive kirchlicher Entwicklungsarbeit muß also auf strukturelle Verbesserungen ausgerichtet sein. Solche Maßnahmen sind erforderlich, um etwa die Rechtslage der Armen in vielen Entwicklungsländern zu stärken. Vor allem in totalitären Ländern werden soziale Sicherungssysteme nämlich häufig zu politischen Zwecken instrumentalisiert und die Rechtsunsicherheit der Armen zu deren Nachteil ausgenutzt. Die kirchliche Entwicklungsarbeit soll sich in erster Linie an der Solidarität mit den Armen orientieren, auf soziale Gerechtigkeit, Armutsbekämpfung und Partizipation ausgerichtet sein. Die Förderung sozialer Sicherungssysteme ist ein Bestandteil dieser Zielsetzung: Armut soll verringert und die Zunahme von Armut durch künftige Notlagen verhindert werden. Dabei kommt auf die kirchlichen Organisationen neben der Mitarbeit an und der Gestaltung von konkreten Projekten die Aufgabe der Bewußtseinsbildung zu. Diese Aufgabe darf sich dabei nicht

auf die Armen beschränken, sondern muß auch die Eliten, die für die Gestaltung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen auf der Makroebene verantwortlich sind, einbeziehen.

Auf staatlicher Ebene können Nicht-Regierungsorganisationen ferner bei der Ausdehnung staatlicher Sozialversicherungssysteme auf bisher nicht versicherte Teile der Bevölkerung beratend tätig werden. Dabei können sie Erfahrungen in den Industrieländern einbringen. Zu denken wäre etwa an die Einbeziehung des städtischen informellen Sektors (etwa von Hausangestellten und Gelegenheitsarbeitern). Außerdem sollten sie für die Berücksichtigung sozialer Elemente in der Versicherung und im Kreditwesen plädieren (wie etwa die Berücksichtigung beitragsfreier Zeiten bei Krankheit, Mutterschaft und Arbeitslosigkeit oder die Stundung bzw. das Erlassen von Krediten in Notfällen wie Erwerbsunfähigkeit und Ernteausfällen). Auch die Förderung dezentraler Ansätze, z.B. für kommunal organisierte Systeme der Krankenversicherung, sollte Gegenstand der Beratung sein. Denn bei einer dezentralen Verfahrensweise sind die Menschen, die sich selbst nicht helfen können, besser zu identifizieren, eine unberechtigte Inanspruchnahme ist leichter zu vermeiden. Dementsprechend sind finanzielle Mittel zu dezentralisieren und kommunale Steuerquellen zu erschließen. Dabei sollte auf eine einkommensbezogene Besteuerung geachtet werden, welche die Mittel- und Oberschicht stärker in die Pflicht nimmt.
