

# Sozialpolitik im Dienste des Machterhalts

Soziale Sicherung und Staat im arabischen Vorderen Orient

Von Markus Loewe

*Markus Loewe ist Mitarbeiter im Arbeitsbereich Vorderer Orient des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.<sup>1</sup>*

Im Zuge der Modernisierung verlieren auch in den Staaten des Vorderen Orients die traditionellen sozialen Sicherungssysteme wie die über die Familie ihre Bedeutung. Der Staat muß helfend, absichernd eingreifen. Dazu bedarf er einmal der notwendigen finanziellen Ressourcen, zum anderen aber auch der Bereitschaft zur Problemlösung. Beides ist in den Staaten des Vorderen Orients in unterschiedlichem Maße gegeben. Hier ist zwischen den Staaten zu unterscheiden, die über die Ressource Erdöl verfügen, und denen, bei denen das nicht der Fall ist. Die Bereitschaft zur Problemlösung ist davon abhängig, ob die Staaten traditionell sind oder sich als sozialrevolutionär verstehen. Das trifft vor allem auf die Bereitschaft zur Umverteilung zu, ohne die eine wirksame Armutsbekämpfung nicht möglich ist. Die sozialen Sicherungssysteme sind sich inzwischen immer ähnlicher geworden: Der Machterhalt hat Vorrang – und damit die Privilegierung der staatstragenden Schichten auch im Bereich der sozialen Sicherung. *Red.*

## Auch für die Ölstaaten sind die goldenen Zeiten vorbei<sup>1</sup>

An der Jahrhundertwende befindet sich der Vordere Orient in einer schweren sozioökonomischen Krise: Waren die 60er und 70er Jahre vom sprunghaften Anstieg der Exporteinnahmen, hohen Wachstumsraten und Entwicklungserfolgen im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich geprägt, so gelten die 80er Jahre, zumindest für die ärmeren arabischen Länder, mehr als in jeder anderen Weltregion als verlorene Dekade der Entwicklung. Spätestens seit dem jüngsten Einbruch der Ölpreise sind die goldenen Zeiten auch für die Golfstaaten vorbei.

Die Realeinnahmen sinken, die Regierungen sind zu Strukturanpassungsmaßnahmen und einer Konsolidierung des Staatsbudgets gezwungen, gekürzt wird vor allem im Sozialbereich. Armut und Arbeitslosigkeit wachsen, die Einkommensunterschiede werden größer. Zwar haben alle arabischen Staaten Maßnahmen zur sozialen Sicherung ihrer Bürger ergriffen. Trotz hoher Ausgaben verzeichneten sie aber nur bescheidene Erfolge bei der Abfederung sozialer Härten und der Be-

kämpfung von Armut, da die Sozialpolitik ineffizient wirtschaftet und nur selten die wirklich Bedürftigen erreicht. Ohne tiefgreifende Reformen in diesem Bereich werden die Länder im nächsten Jahrhundert mit schwerwiegenden sozialen und innenpolitischen Spannungen konfrontiert sein, deren Ausmaß sich bisher allenfalls ansatzweise abzeichnet.

In diesem Beitrag wird zunächst dargestellt, welche Ziele Sozialpolitik verfolgen sollte und welche Formen der sozialen Sicherung beim Verfolgen der gesetzten Ziele aus ökonomischer Sicht effizient sind. Ein Vergleich dieses Ideals mit dem *realen Zustand* der im Vorderen Orient bestehenden sozialen Systeme zeigt, daß sich die Regime bei der Wahl sozialer Sicherungsstrategien nicht an die ökonomischen Empfehlungen halten. Die Frage nach den Gründen hierfür wird mit Hilfe einer einfachen *politökonomischen Theorie* beantwortet. Es zeigt sich, daß Sozialpolitik von den arabischen Regierungen hauptsächlich mit dem Ziel der *Legitimationsbeschaffung* und nicht vor dem Hintergrund theoretisch abgeleiteter wirtschaftspolitischer Zielsetzungen betrieben wird. Doch auch die neuerdings im Zusammenhang mit den Strukturanpassungsprogrammen ergriffenen Ansätze der sozialen Abfederung zeigen *keine positiven Verteilungseffekte*. Dies ist aber auch kaum zu erwarten angesichts der Ziele, die die nationalen Regierungen mit der sozialen Sicherung verfolgen.

## Ziele und Formen der sozialen Sicherung

In der Regel wird ein System der sozialen Sicherung aus drei ökonomischen Motiven heraus aufgebaut: Es soll zunächst die Ressourcen im Produktions- und Konsumbereich *effizient* einsetzen. Dies ist nicht immer gewährleistet, wenn die Vorsorge gegenüber sozialen Risiken den privaten Haushalten überlassen wird<sup>2</sup>. Zweitens soll soziale Sicherung dazu beitragen, das gesellschaftlich gewünschte Maß an *Verteilungsgerechtigkeit* herzustellen und so drittens die Gesellschaft intern *stabilisieren*. Ihr Ziel ist daher erstens die *Verstärkung der Lebenseinkommen* und der Schutz vor sozialen Risiken und zweitens die Bekämpfung von Armut durch Einkommensumverteilung, kurz die Bekämpfung relativer und absoluter Armut. Hier muß ein annehmbarer Kompromiß zwischen Effizienz und *Einkommensumverteilung* gefunden werden.

Grundsätzlich kann freiwillige oder erzwungene soziale Sicherung auf dreierlei Weise *finanziert* werden<sup>3</sup>: zum ersten durch *Reserven*, die zuvor freiwillig oder unfreiwillig für diesen Zweck gebildet wurden, um beim Eintritt sozialer Risiken gegen deren Folgen abzuschern. Diese Methode der *intertemporalen Umverteilung* liegt dem Vorsorgespargen sowie den privaten und staatlichen kapitalgedeckten Versicherungen zugrunde. Sie verspricht das höchste Maß an Effizienz, da die individuellen Aufwendungen mit den erwarteten Erlösen übereinstimmen. Und sie schützt vor sozialen Risiken, soweit das Lebenseinkommen groß genug zum Ansammeln von Reserven (Versicherungsbeiträgen) ist. Andererseits schließt die strenge Anwendung dieses *Äquivalenzprinzips* interpersonelle Umverteilung zugunsten der Armen aus.

Zum zweiten ist denkbar, daß die Wohlhabenden den Notleidenden aus Solidarität helfen oder der Staat durch das Steuerelementarum Einkommen von den Reichen an die Armen zwangsweise, etwa mittels Sozialhilfe, *interpersonell umverteilt*. Dieses Verfahren führt aber leicht zu allokativen und administrativen Ineffizienzen. Entwicklungsländer versuchen häufiger, die Armen durch die Subventionierung von Grundbedürfnisgütern zu entlasten, da diese relativ stärker von den Unter- als von den Oberschichten nachgefragt werden. Doch auch diese indirekte Einkommensumverteilung ist extrem ineffizient, da sie den Staatshaushalt belastet und zu Marktverzerrungen führt und da von ihr auch die Reichen profitieren.

Schließlich kann jedes Instrument der sozialen Sicherung auch aus externen Mitteln finanziert werden (Entwicklungshilfe oder Renteneinnahmen des Staates<sup>4</sup>). Diese *interregionale Umverteilung* ermöglicht Transfers zugunsten der Armen oder eine herrschaftsstrategische Verwendung der Mittel in der Gesellschaft durch den Staat, ohne Ineffizienzen bei der internen Ressourcenmobilisierung hervorzurufen. Problematisch jedoch ist, daß die Gefahr einer großen Auslandsabhängigkeit ausgerechnet in der Sozialpolitik entsteht.

## Determinanten der sozialen Sicherung

Ob und auf welche Weise der Staat ein System der sozialen Sicherung einrichtet, hängt von drei Determinanten ab<sup>5</sup>: der *Problemlösungsdringlichkeit* (also der Gefährdung der sozialpolitischen Ziele durch die bestehende Wirtschaftsordnung), der *Problemlösungsfähigkeit* (die von der Ressourcenausstattung und sozialpolitischen Kreativität eines Landes abhängt) und der *Problemlösungsbereitschaft* der Gesellschaft und des Staates.

Das ökonomische Dilemma besteht nun darin, daß ein Land immer dann besonders fähig zur Lösung sozialer Probleme ist, wenn deren Dringlichkeit nicht mehr so groß ist. Diese Dringlichkeit wächst zunächst mit dem Industrialisierungsgrad eines Landes, da traditionelle Gesellschaften zumeist in der Lage sind, Armut mit Hilfe subsidiärer traditioneller Auffangnetze (Familien oder Dorfgemeinschaften)

ten) abzufangen<sup>6</sup>. Erst die Herausbildung eines modernen Wirtschaftssektors, in dem individuell und kapitalistisch gewirtschaftet wird, macht einen Staatseingriff notwendig. Die Dringlichkeit der Lösung sozialer Probleme sinkt erst wieder mit größerem Wohlstand, der auch den relativ Ärmsten der Gesellschaft ein Leben ohne absolute Armut garantiert. Entwicklungsländer sind jedoch gerade in der Frühphase der Industrialisierung wegen ihres niedrigen und sehr ungleich verteilten Sozialprodukts nur selten in der Lage, ein funktionierendes umfassendes Sozialsystem zu errichten. Nur ein effizienter Verwaltungsapparat ermöglicht die Verwaltung von Versicherungsfonds, nur eine stabile Entwicklung ihre unbedenkliche Investition. Erst die Zunahme der Arbeitsproduktivität im modernen Sektor läßt den Abzug von Sozialabgaben von den Löhnen zu. Häufig wird daher nur der formelle Sektor in die Versicherung eingeschlossen. Ihre Ausweitung auf den informellen und ländlichen Sektor verzögert sich regelmäßig. So verschärft ein System der sozialen Sicherung häufig die Dominanz des modernen Sektors im strukturellen Dualismus.

Im folgenden soll es aber um ein zweites, ein politisches Dilemma gehen: Es sollte nicht davon ausgegangen werden, daß jede Regierung immer bestrebt ist, Sozialsysteme einzurichten, die effizient wirtschaften und langfristig die Wohlfahrt maximieren. Dieses von den Wirtschaftstheoretikern immer wieder unterstellte altruistische Verhalten von *good governance* ist allzu realitätsfern. Die Problemlösungsbereitschaft des Staates hängt nämlich vor allem von der Struktur des jeweiligen politischen Systems ab (während die Problemlösungsbereitschaft der Gesellschaft in erster Linie von der Problemlösungsdringlichkeit und dem sozialen Wertesystem bestimmt wird). Politiker in pluralistischen Demokratien müssen Rücksicht auf den Wählerwillen nehmen, um ihre Macht zu erhalten, und können ein bestimmtes Sozialsystem nicht gegen den Widerstand der Gesellschaft durchsetzen. Daher entstehen in Demokratien zumeist Sozialsysteme, die den gesellschaftlichen Wertvorstellungen relativ nahe kommen, auch wenn sie den Wohlstand zukünftiger Generationen niedriger bewerten als den der heutigen Wähler.

Eine andere Zielsetzung haben demokratisch nicht legitimierte Regime, die um ihr Überleben kämpfen müssen und denen nur begrenzte finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Den autokratischen und bürokratischen Regimen des Vorderen Orients fehlt die Bereitschaft, die Ressourcen und das Instrumentarium der Sozialpolitik in solch altruistischer Weise einzusetzen, um soziale Probleme zu lösen. Vielmehr nutzen sie diese, um ihre Legitimität zumindest bei den gesellschaftlich relevanten Gruppen zu erhöhen: Ganz gleich, ob es sich um traditionelle Autokraten handelt (wie in den Golfstaaten oder Jordanien) oder um aus Revolutionen hervorgegangene Staatsklassen (wie in Ägypten oder Algerien), privilegieren sie ihre Klientel mit Hilfe ausgewählter Maßnahmen und kooptieren potentiell

oppositionelle Gruppen. Die Ärmsten kommen dabei zu kurz, da sie weder das Potential zur Organisation von *Pressure Groups* haben, noch eine ernst zu nehmende Herausforderung für das Regime darstellen. Daher entstehen Sozialsysteme, die von den Interessen mächtiger Sozialgruppen geprägt sind und sich eher regressiv auf die Einkommensverteilung auswirken. Die Stratifikation der sozialen Sicherung reflektiert und verstärkt die generelle soziale Schichtung, da sich die Art der Beschäftigung in der Art der Sicherung niederschlägt: Wie in anderen unterentwickelten Weltregionen<sup>7</sup> bestehen oft privilegierte Sozialsysteme für das Militär und die politische Elite, manchmal auch für die wirtschaftliche Elite, während die Ärmsten (die Arbeitslosen, die Landbevölkerung und der informelle Sektor) ungeschützt bleiben.

### **Sozialpolitische Gemeinsamkeiten in den arabischen Ländern**

Ein Vergleich der arabischen Länder zeigt eine Reihe sozialpolitischer Gemeinsamkeiten:

Erstens verfügen die Länder – im Vergleich mit anderen Entwicklungsländern – über ein großes Bündel sozialpolitischer Maßnahmen und verbuchten daher in den 60er und 70er Jahren große Erfolge bei der Armutsminderung und Gesundheitsverbesserung. Dies hängt damit zusammen, daß den Regierenden in dieser Zeit *große extern entstandene Ressourcen* (v.a. Renten aus dem Ölexport) zur internen Redistribution zur Verfügung standen und daß sie sich paternalistisch um ihre Einwohner kümmern konnten, um so die eigene Legitimität zu vergrößern.

Zweitens erbringen die Sozialsysteme trotz hoher individueller Beiträge und staatlicher Zuschüsse für große Teile der Bevölkerung *unzureichende Leistungen*. Dies liegt an aufgeblähten, ineffizienten und korrupten Verwaltungsapparaten, der sachfremden Verwendung von Mitteln durch die Regierungen und der intransparenten Verbindung von Beiträgen und Leistungen, die die Anreize zum Versicherungsbeitrag mindert. Zudem schränken sinkende Exporterlöse und ein hohes Bevölkerungswachstum den Spielraum bei der Legitimationsbeschaffung und in der Sozialpolitik seit den 80er Jahren ein, weswegen die Armut seitdem wieder zunimmt.<sup>8</sup>

Drittens sind nicht alle Bewohner dieser Länder in gleichem Maße abgesichert. Die Regierenden privilegieren sich selbst und ihre sozialen Stützen (zumeist das Militär und die Bürokratie) durch *Sonder-systeme der Sozialversicherung und medizinischen Versorgung*. Sie erhalten hohe staatliche Zuschüsse und erbringen bessere Leistungen als die gewöhnliche Sozialversicherung, in der zum Teil nur die fest beschäftigten Angestellten größerer Unternehmen pflichtversichert sind, nicht aber die Hauptleidtragenden des Eintritts individueller sozialer Risiken und gesamtwirtschaftlicher Rezessionen: die Saisonarbeiter, informell Beschäftigten, Scheinselbständigen, Arbeitslosen,

unbezahlten mitarbeitenden Familienangehörigen und die Landbevölkerung<sup>9</sup>. Wie in anderen Entwicklungsregionen bestehen die üblichen Probleme der Ausweitung der Sozialversicherung auf diese Gruppen, die sich aus den typischen Merkmalen

des traditionellen Sektors dualistischer Ökonomien ergeben: unstetiger Beschäftigung, Analphabetismus, Landflucht, Zusammenbruch traditioneller Bindungen, Kommunikations- und Transporthindernissen, geographischer Isolation und unterentwickelten Finanzmärkten.

Viertens wird die Sozialpolitik im Vorderen Orient von Renten- und Arbeitsunfallversicherungen dominiert und von gratis nutzbaren Gesundheitssystemen, die von den Staaten nur Dank ihrer hohen externen Einkommen unterhalten werden können. Private und betriebliche Versicherungen bestehen nur in wenigen Ländern und haben allenfalls marginale Bedeutung. Sozialpolitik im Vorderen Orient wird also aus individuellen Beiträgen (intertemporale Umverteilung) und mit Hilfe externer Ressourcen (interregionale Umverteilung) finanziert, nicht aber aus Steuern und durch interpersonelle Umverteilung, die zwar entscheidend zu einer egalitäreren Einkommensverteilung beitragen könnte, gleichzeitig aber zu Lasten der relevanten sozialen Basis der Regime gehen und zu legitimatorischen Einbußen führen würde.

### **Die Subventionierung der Grundversorgungsgüter**

Nur in Ägypten und Kuwait gibt es auch eine *Sozialhilfe*, die interpersonell zugunsten derjenigen umverteilt, die durch das Netz der Sozialversicherung fallen. Dies liegt an der Ressourcenknappheit vieler Staaten und daran, daß Sozialpolitik der Herrschaftssicherung der Regierenden dient und diese weitgehend von der Unterstützung durch die Unterschichten unabhängig sind. Selbst wo eine solche Sozialhilfe existiert, sorgen die ungenaue Definition der Zugangsberechtigung und willkürliche administrative Praktiken dafür, daß die Hilfe nur wenigen Bedürftigen zukommt. Allenfalls die islamische Almosensteuer (*Zakat*) hat trotz ihres kleinen Volumens positive Verteilungseffekte, da sie tatsächlich die Bedürftigen erreicht. Die einst bedeutsamen innerfamiliären und nachbarschaftlichen Formen von Solidarität nehmen mit der Modernisierung ebenfalls an Umfang stark ab und wirken eher degressiv auf die Einkommensverteilung<sup>10</sup>. Die Ärmsten profitieren daher nur von der Subventionierung von Grundversorgungsgütern (Brot, Zucker, Nahverkehr, Wohnungsmiete etc.). Erst seit kurzem werden ausländische Entwicklungsprojekte gefördert und Sozialfonds gegründet, die von westlichen Partnern mitfinanziert werden und die Kosten der Sozialpolitik so ins Ausland verlagern („interregionale Umverteilung“). Darauf wird später näher eingegangen.

Für Sozialpolitik werden im Vorderen Orient große Summen aufgewandt, jedoch ist sie häufig ineffizient und hat eher re-

gressive Auswirkungen auf die Einkommensverteilung, da den Regimen die Mittel zur effektiven Armutsbekämpfung fehlen und ihnen die Befriedung der einflussreichen sozialen Gruppen wichtiger ist als eine progressive Sozialpolitik. Sie trachten gar nicht nach dem optimalen Kompromiß aus Effizienz und Einkommensumverteilung, sondern nach der Maximierung ihrer Legitimation in der Gesellschaft. Generell ist soziale Sicherung in den arabischen Ländern daher eine elitäre Strategie, die vor allem der Verstärkung der Einkommen der politisch einflussreichen Mittelklasse dient, wie Dixon<sup>11</sup> schreibt:

„Der Grundtenor sozialer Sicherung im Vorderen Orient war es, ein Sicherungsnetz zu schaffen und damit die aufstrebende Mittelklasse vor Armut zu bewahren. Im allgemeinen haben die Regierungen soziale Sicherung nicht als ein Instrument der Armutsbekämpfung und vertikalen Einkommensverteilung angesehen.“ (Übers. v. Verf.)

### Doch Unterschiede, ob traditionelles Regime oder sozialrevolutionäre Ideologie

Schließlich gibt es aber auch große Unterschiede innerhalb der Region in Bezug auf Ausmaß, Deckungsgrad und Finanzierungsform der sozialen Sicherung, die nicht nur von der Problemlösungsfähigkeit (der Ressourcenausstattung) bestimmt werden: Sie ist nur notwendige Bedingung für die Herausbildung einer redistributiven Sozialpolitik. Hinreichende Bedingung ist die Problemlösungsbereitschaft, die in jenen Staaten ausgeprägter ist, deren Regime sich durch eine sozialrevolutionäre Ideologie legitimieren, eine strukturelle Transformation der Gesellschaft zum Ziel haben und zumindest in der Vergangenheit betonten, daß alle Bürger gegenüber dem Staat das Recht auf ein bestimmtes Minimaleinkommen haben (Algerien oder Ägypten). So soll auch die Sozialpolitik zur Armutsbekämpfung und Umverteilung beitragen. Die Ideologie verpflichtet solche Regime, eine

egalitäre Politik zu betreiben. Sozialpolitik kann ihnen nur dann Legitimität verschaffen, wenn sie in bestimmtem Maße dem ganzen Volk dient. In der Praxis aber reichen auch hier die Ressourcen für eine redistributive Sozialpolitik oft nicht aus. In den traditionellen Staaten hingegen verlangen die gesellschaftlichen Werte erst gar keine Einkommensnivellierung: Es gilt als Aufgabe der Reichen, von sich aus an die Armen abzugeben. Der Erfolg arabischer Sozialpolitik bei der Armutsbekämpfung hängt demnach von den beiden oben genannten politökonomischen Bedingungen ab: der staatlichen Problemlösungsfähigkeit (also der Ressourcenausstattung) und der Problemlösungsbereitschaft (also der prägenden Ideologie). In Anlehnung an *Ismael/ Ismael*<sup>12</sup> wird daher zwischen Ländern mit hohen und niedrigen Einkommen und zwischen (ehemals) revolutionären und traditionellen Ländern differenziert. Daraus ergeben sich vier, sicherlich idealtypische, Kategorien von Sozialsystemen im arabischen Vorderen Orient, für die im Folgenden mindestens je ein Beispiel vorgestellt wird.

### Die reicheren revolutionären Staaten: Libyen und Algerien

Die in Algerien und Libyen<sup>13</sup> proklamierte Staatsdoktrin definiert Armutsbekämpfung als Staatsziel und gesteht der Sozialpolitik zentrale Bedeutung zu. Dank der großen Öl- bzw. Gasexporterlöse ist aber auch die *notwendige* Bedingung einer großzügigen Sozialpolitik erfüllt. Die Ausgaben für Bildung, sozialen Wohnungsbau und Gesundheit vervielfältigten sich, flächendeckende Netze staatlich finanzierter Basisgesundheitsdienste können weitgehend gratis von der städtischen und ländlichen Bevölkerung genutzt werden. In Algerien sind zudem 85% der aktiven Bevölkerung krankenversichert und haben damit Anspruch auf *Krankengeld*. In beiden Ländern ist allen abhängig Beschäftigten die Mitgliedschaft in der *Sozialversicherung* gesetzlich vorgeschrieben. Versicherte erhalten ausreichend hohe Renten, die aus Beiträgen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des

Staates finanziert werden. In Algerien ist eine *Mindestrente* vorgesehen, die *Invalditätsrente* wird auch ohne Beitragsleistung gewährt. Zudem besteht die Möglichkeit einer freiwilligen Zusatzversicherung. Tatsächlich jedoch sind viele Arbeitnehmer im landwirtschaftlichen und informellen Sektor nicht versichert, in Algerien sogar gesetzlich schlechter gestellt, da ihre Versicherung von einem eigenen System administriert wird. Für Militärs und Beamte bestehen privilegierte Versicherungssysteme.

In Algerien wird *Kindergeld* gewährt, nicht aber in Libyen. Auch *Arbeitslosengeld* gibt es in Libyen nicht, in Algerien erst seit 1994 und nur für permanent Beschäftigte. Dies hatte angesichts einer großzügigen Arbeitsbeschaffungspolitik bisher kaum negative Konsequenzen.<sup>14</sup> Aufgrund wachsender Budgetdefizite kann diese heute aber nicht mehr konsequent aufrechterhalten werden. Generell ist zu befürchten, daß die in Folge rückläufiger Öl- und Gasexporterlöse sinkenden Staatseinnahmen, die stagnierende Beschäftigung, die wachsende Arbeitslosigkeit, die steigenden Pensionierungsraten und Krankheitskosten und die nach wie vor wachsende Bevölkerung die Aufrechterhaltung des großzügigen Sozialsektors stark erschweren. Es können weder die Einnahmen gesteigert noch die Ausgaben reduziert werden. Eine große Belastung stellen auch die teuren *Sondersysteme für Beamte und Militärs* dar.

Auch in den ressourcenreichen revolutionären Staaten wird einer Sozialversicherungsstrategie mit staatlichen Zuschüssen der Vorzug vor einer Strategie der interpersonellen Umverteilung durch staatliche Transfers gegeben. Das ist effizient und distributionspolitisch neutral, da große Teile der Bevölkerung abgesichert und Mindestrenten vorgesehen sind. Problematisch ist jedoch die Nichtregistrierung der Scheinselbständigen und vieler ländlicher Arbeitnehmer bei der Versicherung und die privilegierte soziale Sicherung der Armee und der Beamten.

Unter Berücksichtigung der schweren Bedingungen der bis in die 60er Jahre armen und unterentwickelten Länder sind die

| <b>Kategorien der Sozialpolitik im arabischen Vorderen Orient</b><br>(in Anlehnung an <i>Ismael/ Ismael</i> ) |                 | <b>Hinreichende Bedingung</b> einer effizienten und redistributiven Sozialpolitik der Armutsbekämpfung<br><b>(Problemlösungsbereitschaft)</b> |  |
|---|-----------------|---|--|
|   |                 | <b>Legitimation des Regimes durch eine sozialrevolutionäre Ideologie</b>  | <b>traditionelle Legitimation des Regimes</b>  |
| <b>Notwendige Bedingung</b> einer effizienten und redistributiven Sozialpolitik der Armutsbekämpfung          | RESSOURCENREICH | <b>(1)</b><br>Algerien<br>Libyen<br>(Tunesien)<br>(Irak)<br><i>Iran</i>   | <b>(3)</b><br>Saudi-Arabien<br>Bahrain<br>Qatar<br>Oman<br>Arabische Emirate<br>(Kuwait) |
|   | RESSOURCENARM   | <b>(2)</b><br>Ägypten<br>Syrien   | <b>(4)</b><br>Jordanien<br>Libanon   |

Sozialsysteme aber relativ gut entwickelt: Wo im Vorderen Orient die beiden Grundbedingungen einer ausgewogenen Sozialpolitik gegeben sind (eine ausreichende Ressourcenausstattung und eine sozialrevolutionäre Staatsideologie), sorgt der Wille der Regime zur Legitimationsbeschaffung dafür, daß die Sozialgesetzgebung verhältnismäßig effizient ist. Sicherlich müssen von dieser Aussage Abstriche gemacht werden, wenn die Praxis beurteilt wird, in der teilweise administrative und investitive Ineffizienz und Korruption beklagt werden, die auf unzureichende politische Vorgaben und Funktionskontrollen zurückgehen.<sup>15</sup>

### Die ressourcenarmen revolutionären Staaten: z.B. Ägypten

Auch in Ägypten sah die vom Regime nach der Revolution vertretene arabisch-sozialistische Ideologie eine Transformation der Gesellschaft und die Bekämpfung von Armut vor. Die hinreichende Bedingung für ein größeres soziales Engagement des Staates ist also gegeben. Eine Sozialversicherung sollte alle Beschäftigten und ihre Angehörigen vor allen sozialen Risiken schützen, eine zusätzliche Sozialhilfe absolute Armut bekämpfen. Konnten jedoch die mit großen Ölvorkommen ausgestatteten revolutionären Staaten ein enges Netz sozialer Sicherungsinstrumente aufbauen, so überlebten die ehrgeizigen nasseristischen sozialpolitischen Pläne in der Praxis kaum ihren Begründer: Schon mit der Öffnungspolitik der 70er Jahre unter *Sadat*, spätestens aber seit der Finanzkrise der 80er Jahre zog sich der Staat aus seinem sozialen Engagement zurück und überließ die soziale Sicherung teilweise wieder den Marktkräften.<sup>16</sup>

Zwar können auch in Ägypten die Dienstleistungen des Gesundheitssektors nahezu gratis (gegen symbolische Eigenbeteiligungen) von jedem genutzt werden, jedoch steckt er in einer tiefen Krise, weil seine Dienste zunehmend in Anspruch genommen werden und Reinvestitionen ausbleiben. Die Ausstattung ist veraltet, die Infrastruktur auf dem Lande ist zu weitmaschig, ohne die Projekte ausländischer Organisationen könnte es heute nicht mehr flächendeckend tätig sein. Die wirtschaftliche Oberschicht sichert sich daher zunehmend durch Ersparnisse und rentablere private Versicherungen gegen Krankheit ab und nutzt private Krankenhäuser. Nur 7% der Ägypter waren 1990 krankenversichert und hatten Anspruch auf Krankengeld.

In Bezug auf die soziale Sicherung besteht heute eine Vierklassengesellschaft: Die *wirtschaftliche Oberschicht* sorgt für das Alter und etwaige Arbeitsunfähigkeit durch Ersparnisse oder private Versicherungsverträge vor. Die *Militärs* und Teile der *Beamtschaft* sind in privilegierten staatlich finanzierten Sozialsystemen umfassend abgesichert. Die reguläre Sozialversicherung ist nur für *einfache Beamte* und *permanent Beschäftigte* des privaten Sektors vorgesehen. Sie wird aus Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Höhe von immerhin 36% des Bruttoloh-

nes finanziert, der Staat hat Defizite auszugleichen. Die Leistungen erscheinen großzügig: das Krankengeld liegt bei 75% und die Renten bei 67% des letzten Lohnes (nach 30 Beitragsjahren); Mindestrenten sind festgelegt. Jedoch lag 1991 die Hälfte der Altersrenten unter 20 DM pro Person und Monat, nur für die Hälfte der Senioren ist sie Haupteinkommensquelle.<sup>17</sup> Das Arbeitslosengeld beläuft sich auf 60% des Lohnes, wird aber nur vier Monate lang bezahlt.

Fast die Hälfte der Bevölkerung schließlich ist *arbeitslos, scheinselfständig* oder in *unsicheren oder saisonalen Verhältnissen* beschäftigt. Obwohl gerade sie sozialen Schutz nötig hat, kann sie nur bescheidene Renten in Höhe von 8 DM pro Person und Monat (1991) beantragen, die von einer separaten Versicherung ausgezahlt werden. Sie wird fast ausschließlich vom Fiskus finanziert, die Beiträge sind nur symbolisch. Ihre Mitglieder erhalten kein Krankengeld.

Tatsächlich jedoch sind nur 58% der Bevölkerung Mitglieder in einem der beiden Rentenversicherungssysteme (vor allem die städtischen Mittelschichten). Viele Ägypter sind entgegen der Pflicht nicht versichert, weil der Arbeitgeber sie nicht anmeldet, die Renten zum Überleben im Alter ohnehin nicht ausreichen oder die nominale Rendite des Systems (9–15% p.a.) wegen der Inflation und der ineffizienten Verwaltung und Investition der Fonds wenig lukrativ erscheint.

Zwar können in Ägypten, anders als in allen anderen arabischen Ländern (außer Kuwait), Arme, die aus irgendwelchen Gründen nicht versichert sind, auch *Sozialhilfe* beantragen. Jedoch erhalten nur 20% der Bedürftigen Sozialhilfe in Höhe von durchschnittlich 30 DM pro Jahr und Person, z.T. weil viele von ihren Rechten gar nicht wissen. Breitenwirksam ist daher nur die *Subventionierung des Grundkonsums*, die hohe Kosten verursacht und nur mäßige Wirkungen bei der Armutsbekämpfung hat. Zudem profitieren von ihr die Städter stärker als die Landbevölkerung.<sup>18</sup> Da im Zuge der Modernisierung auch die familiäre und nachbarschaftliche Solidarität an Bedeutung verliert, konnte die Armut wieder stark zunehmen. Ein Großteil der Älteren erhält heute weder Rente, Zakat oder Sozialhilfe noch Unterstützung von Angehörigen.<sup>19</sup>

Sinkende Einnahmen und die Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie anderer Kreditgeber werden den ägyptischen Staat in Zukunft zu noch stärkeren Kürzungen im Gesundheitsbereich, bei der Sozialhilfe und der Lebensmittelsubventionierung zwingen. Dabei wirkt die Sozialpolitik schon heute degressiv auf die Einkommensverteilung, obwohl sich das Regime in der Vergangenheit durch eine revolutionäre Ideologie legitimiert und eine Einkommensumverteilung und die Integration der gesamten Bevölkerung in die soziale Sicherung zum Ziel gehabt hat.

Ägyptens Problem ist, daß die notwendige Bedingung einer redistributiven Sozialpolitik nicht gegeben ist, die Mittel zur Absicherung der Ärmsten fehlen. Sinkende Einnahmen verhinderten die geplante Aus-

dehnung der Sozialversicherung auf weitere Bevölkerungsteile und eine Erhöhung der Leistungen. Sie hätte eine stärkere Mobilisierung von Mitteln in der eigenen Ökonomie durch Steuern oder Sozialabgaben erfordert, die Effizienz des Sozialsystems erhöht, nicht aber die Stabilität des Regimes verbessert. Dem Staat aber ist die Befriedung der eigenen Klientele und anderer einflußreicher Schichten wichtiger als eine progressive Sozialpolitik. Selbst in den Städten muß darum heute ein Drittel der Bevölkerung als arm gelten.<sup>20</sup>

Darum konnten sich die Islamisten erfolgreich zu Sprechern der Armen machen, indem sie die sozialpolitische Lücke füllten und großzügige Wohlfahrtsleistungen anboten. So gefährlich dies für die Regierung erscheinen mag (büßt sie doch an Legitimität zugunsten der Islamisten ein), so wenig kann sie daran ändern. In Anbetracht der eigenen Unfähigkeit, die für eine Sozialpolitik notwendigen Mittel selbst einzuwerben, mag ihr die Aktivität der Islamisten und die Abgabe der sozialen Verantwortung sogar hilfreich sein: Schließlich sinkt die Neigung der Bevölkerung zum Aufstand mit dem Umfang sozialer Aktivitäten, ganz gleich, wer sie durchführt. Daß gleichzeitig auch der Rückhalt der Islamisten zunimmt, mögen die Herrschenden hinnehmen, solange sie ihre Macht durch die Einbindung moderater Islamisten in die Regierungsverantwortung und der gleichzeitigen Verfolgung radikaler Islamisten in Schranken halten können.<sup>21</sup>

### Die reichen Ölstaaten am Golf

Anders sieht die Situation in den *traditionellen* Ländern aus, deren Gesellschaften großenteils noch auf hierarchischen tribalen bzw. patriarchalischen Strukturen beruhen. Soziale Ungleichheiten sind hier ohnehin eher legitimiert und akzeptiert. Die patriarchalischen Staatsmodelle der Golfstaaten sorgten von Anfang an für einen selektiven und hierarchischen Zugang zu den Sozialsystemen. Nur wenn die Staaten reich genug sind, wie etwa die Ölstaaten am Golf, setzen auch sie sich zum Ziel, mit Hilfe der Sozialpolitik die gesellschaftliche Integration zu fördern.

So unterhalten Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate<sup>22</sup> einen dichten staatlichen *Gesundheitssektor*, dessen großzügige Leistungen von allen Bürgern gratis genutzt werden können. Auch Spezialdiagnosen, die nur im Westen möglich sind, werden bezahlt, meist darf sogar die Familie zur Betreuung mitreisen. Den zahlreichen *Gastarbeitern* jedoch stehen diese Leistungen nicht zur Verfügung, so daß die Sozialpolitik wesentlich zur Herausbildung der Kluft zwischen Staatsbürgern und Ausländern beiträgt. Für Militärs und bestimmte Beamte existieren auch in Saudi-Arabien privilegierte medizinische Einrichtungen, 10–15% der Bevölkerung sind zudem privat versichert. Diese Politik entspringt dem für diese Monarchien typischen klientelistischen Denken und ihrem Versuch der Legitimationsbeschaffung.

Die Sozialversicherung hingegen beschränkt sich trotz des Ölreichtums der

Länder auf eine *Rentenversicherung* für Beschäftigte großer Unternehmen. Informelle und private Formen der sozialen Sicherung existieren ebensowenig wie eine säkulare Sozialhilfe, alleine die islamische *Zakat* hat ein so hohes Aufkommen, daß sie größere Summen an ärmere Saudis umverteilen kann. Allerdings darf nicht vergessen werden, daß dem Staat andere Mechanismen zur Verfügung stehen, Armut gar nicht erst aufkommen zu lassen. So ist nahezu in jeder saudischen Familie ein Sohn beim Staat angestellt und erhält Einkommen, mit dem er die Verwandten versorgen kann. Und Kuwait hat immer wieder Land zu extrem niedrigen Preisen an Kuwaitis verkauft und zum Teil wieder teuer zurückgekauft, um so seine Bürger am Ölreichtum des Landes zu beteiligen, sprich: extern verdiente Renten selektiv an die Gesellschaft weiterzugeben. Solche Maßnahmen stellen jedoch schon heute eine große Last für den Staatshaushalt dar und werden in Anbetracht sinkender Exporterlöse nicht mehr lange tragbar sein. In Anbetracht des Reichtums der Golfstaaten sind ihre Sozialsysteme nur bescheiden und diskriminierend. Die hinreichende Bedingung für ein breitenwirksames soziales Engagement des Staates ist nicht gegeben, da den Herrschenden die Bereitschaft hierzu von vornherein fehlt.

#### **Die ärmeren traditionellen Staaten: z.B. Jordanien**

Mehr noch als in den anderen arabischen Staaten kommt die Sozialpolitik in Jordanien vor allem den abhängig Beschäftigten des städtischen, formellen Sektors (also den städtischen Mittelschichten) zugute, denn nur den wichtigen gesellschaftlichen Stützen des Regimes (Militärs, Beamten und Verwandten der Königsfamilie) steht ein Gesundheitssystem gratis zur Verfügung. Auch eine Krankenversicherung wurde bisher nicht eingeführt, sie würde schätzungsweise 10% der Lohnsumme kosten. *Palästinenser* werden jedoch gegen symbolische Gebühren von einem speziellen Gesundheitssystem des UNO-Hilfswerks für palästinensische Flüchtlinge (UNRWA) versorgt. Für alle anderen Jordanier ist die Nutzung der städtisch konzentrierten öffentlichen Gesundheitseinrichtungen kostenpflichtig. Nur die oberen Schichten können sich eine Behandlung in einem der vielen privaten Krankenhäuser leisten.

Bis Mitte der 80er Jahre war nur jeder dritte Jordanier gegen die Folgen von Arbeitsunfällen, Alter und Berufsunfähigkeit versichert (Militärs und Beamte). Alle anderen Jordanier konnten den Eintritt sozialer Risiken nur mit Hilfe ihrer im Ausland arbeitenden Verwandten überleben. Gastarbeiterüberweisungen und Entwicklungshilfen, beides Formen der interregionalen Umverteilung, stellten die wichtigste Finanzierungsform der sozialen Sicherung dar.<sup>23</sup> Als diese aber Mitte der 80er Jahre zurückgingen und die jordanische Regierung auch noch Einsparungen im Sozialbereich (v.a. durch die Reduktion von Brotsubventionen) vornahm, verschärfte sich die Armut, und es kam zu Brotunruhen. Die Regierung lenkte ein und dehnte

auch die Sozialversicherung auf weitere Teile der Bevölkerung aus. Doch bis heute ist noch immer nur die Hälfte der aktiven jordanischen Bevölkerung in die Sozialversicherung integriert, die sich aus Beiträgen der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und des Fiskus finanziert.<sup>24</sup>

Maßnahmen der Armutsminderung und direkten Einkommensumverteilung bestehen nicht. Die Renten werden beitragsäquivalent berechnet, nur eine Mindestrente ist vorgesehen. Im Gegensatz zu Ägypten gibt es Sozialhilfe noch nicht einmal auf dem Papier, Umverteilung erfolgt fast ausschließlich über die relativen Preise (durch Luxussteuern und die Subventionierung des Grundkonsums) und nicht über die relativen Einkommen.<sup>25</sup> Rezessionen und Arbeitslosigkeit treffen die armen Jordanier daher stark. Alleine palästinensische Flüchtlinge können Sozialhilfe bei UNRWA beantragen, daneben ist eine große Anzahl karitativer Organisationen im Land tätig, die wie UNRWA ihre Sozialarbeit durch interregionale Umverteilungen finanzieren.

Mehr noch als in den revolutionären Staaten ist soziale Sicherung in Jordanien auch heute noch ein elitäres Instrument, das sich degressiv auf die Einkommensverteilung auswirkt.<sup>26</sup> Sie soll der Stabilisierung der Gesellschaft, dem Verhindern von Aufständen und der Herrschaftssicherung dienen, nicht aber dem Verfolgen verteilungspolitischer Ziele. Es läßt sich jedoch nicht zweifelsfrei klären, ob der rudimentäre Zustand des Sozialsystems alleine auf den Unwillen des Regimes zur Lösung der sozialen Probleme zurückzuführen ist oder auch auf ihre Unfähigkeit hierzu angesichts knapper Ressourcen. Denn keine der beiden Grundvoraussetzungen einer effektiven Sozialpolitik ist in Jordanien gegeben. Auffällig ist, daß die arabischen Sozialsysteme angesichts vergleichbarer Probleme der einzelnen Regime (sinkende Einnahmen und steigender Legitimationsdruck) einander immer ähnlicher werden: Während einst revolutionäre Regierungen unter Finanzdruck Einsparungen im Sozialbereich vornehmen, sehen sich die traditionellen zur Ausweitung des sozialen Schutzes auf weitere Bevölkerungsgruppen gezwungen. In beiden aber ist abzusehen, daß in Zukunft die Effizienz im Sozialbereich und der Schutz der Ärmsten deutlich gesteigert werden muß – spätestens, wenn die Regierungen noch stärker unter Finanzdruck geraten und der vom IWF geforderten Struktur Anpassung zustimmen müssen, die zu hohen sozialen Kosten führen.

#### **Der Reformbedarf ist hoch**

Auch der Vordere Orient befindet sich unter dem Einfluß der Globalisierung, die Anpassungen der Wirtschaftsstrukturen nötig macht und den nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Spielraum verringert. Sind Steuern, Lohnkosten oder Sozialstandards nämlich zu hoch, so verlagern die Unternehmen ihre Produktion ins Ausland. Auch sollten die Entwicklungsländer nicht ihren wichtigsten Kostenvorteil, die billige Arbeitskraft, verspielen: Aufholende Entwicklung auf

Dauer ist häufig nur mit Hilfe inländischer Arbeit und importierten Kapitals möglich. Mit Recht fordern die internationalen Geldgeber und Finanzorganisationen daher auch von den Ländern des Vorderen Orients Strukturreformen und den Abbau teurer Subventionen.

Häufig vergessen sie jedoch, daß eine Systemtransformation, die Konsolidierung eines Staatsbudgets und Einsparungen im Sozialbereich kurzfristig hohe Anpassungslasten mit sich bringen, die positiven Wachstumsimpulse aber erst langfristig in den unteren Schichten spürbar sind. Gerade diese haben aber den Löwenanteil der Kosten zu tragen, während die Gewinne von den oberen Schichten eingestrichen werden, denn die existierenden Sozialsysteme sind unfähig, zusätzliche soziale Lasten aufzufangen. Die regressiven Folgen der Struktur Anpassung bergen auch die Gefahr, sozialen Unmut und Brotrevolten zu provozieren, sie gefährden die Legitimität und Stabilität der Regime und somit den Erfolg der Struktur Anpassungsprogramme. Dies kann weder im Interesse dieser Staaten noch der internationalen Geldgeber sein. Mit der Transformation sollte daher eine Reform der Sozialsysteme einhergehen.

Tatsächlich konnten die revolutionär legitimierte Regime in Tunesien und Ägypten bei der Struktur Anpassung (anders als Staaten in anderen Weltregionen) großzügige Sozialsysteme gegen den Willen des IWF erhalten und ausgerechnet die Kürzung der Subventionen aufschieben. Dies zeigt, wie sehr die Staaten am Erhalt ihrer Legitimität durch sozialpolitische Maßnahmen interessiert sind und lediglich effizienzorientierte Struktur Anpassungsprogramme ablehnen.<sup>27</sup>

Daneben wurden in Ägypten und im Jemen auch Sozialfonds eingerichtet, die aus internen und externen Quellen finanziert werden und auf Antrag Zuschüsse zu Projekten zur Abfederung des Anpassungsprozesses auszahlen. Mit ihrer Hilfe konnten in Ägypten 70.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Beschäftigungswirkungen dürften jedoch nur kurzfristig wirksam sein, da die Projekte nicht für eine Höherqualifizierung der Beschäftigten sorgen. Aber auch der Beitrag zur kurzfristigen Abfederung der sozialen Kosten ist beschränkt in Anbetracht der hohen Zahl armer und bedürftiger Ägypter. Zudem verursachen die Sozialfonds ein Crowding-Out bisheriger sozialpolitischer Ausgaben und Maßnahmen, da sich der nationale Finanzierungsbeitrag aus den Mitteln der Ministerien speist. Soziale Ungleichheiten werden daher eher verschärft, da gerade die Ärmsten nicht in der Lage sind, eigenständig Projektanträge zu stellen. Das Ziel, den sozialen Schutz des informellen und traditionellen Sektors zu verbessern, wurde gerade nicht erreicht: Die meisten Projektanträge stammten von großen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und aus städtischen Regionen und waren für Gründungshilfen von Kleinunternehmen bestimmt, die ohnehin dem formellen Sektor entspringen. Wiederum profitieren also die politisch aktiven Mittelschichten und nicht die wirklich Bedürftigen. Erfolgreich sind die

Fonds lediglich darin, externe Mittel aus dem Westen einzuwerben.

## Doch soziale Sicherungssysteme können unzureichendes Wirtschaftswachstum nicht ersetzen

Sinnvoller als die Einrichtung von Sozialfonds ist der Abbau der teuren Preis-subsidienten und eine Restrukturierung der bestehenden Sozialsysteme: Die Leistungen müßten verbessert und streng beitragsäquivalent berechnet werden. Die Verwaltungen müssen verschlankt, besser kontrolliert und dezentralisiert, möglicherweise sogar privatisiert werden. Neue Strategien der Integration des informellen Sektors sollten gefunden werden. Neben die beitragsabhängige Sozialversicherung sollte aber auch eine steuerfinanzierte redistributive Komponente der sozialen Sicherung treten, die den Armen nach objektiven Kriterien Hilfe auszahlt und das Existenzminimum garantiert, ohne Verzerrungen hervorzurufen wie das z.B. Preissubsidienten tun.

An solchen Reformen sind die Regime im Vorderen Orient ebenso wenig interessiert wie an der Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel im Inneren für sozialpolitische Ausgaben, die ihre Legitimität gegenüber der Gesellschaft mindert. Aus demselben Grund bleibt zweifelhaft, ob die Regierungen bereit sind, die hohen Subventionsausgaben<sup>28</sup> zu reduzieren. So ist generell eine effizienzorientierte Reform der Sozialversicherung wie in Chile im arabischen Vorderen Orient nicht zu erwarten. Sie dürfte entweder an der Problemlösungsdringlichkeit (z.B. Golfstaaten) oder den beiden Grundbedingungen ihrer Umsetzung scheitern (z.B. Jordanien oder Ägypten). Ob hierfür im Einzelfall die Problemlösungsbereitschaft oder die Problemlösungsfähigkeit verantwortlich ist, läßt sich nicht immer genau feststellen. Es ist jedoch bezeichnend, daß sich positive Ansätze hierzu nur in Tunesien andeuten, das sowohl eine gewisse Fähigkeit als auch die Bereitschaft zur Lösung sozialer Probleme aufweist und in dem die Problemlösungsdringlichkeit angesichts sinkender Einnahmen besonders auffällt.

Andererseits ist eine rein verteilungsorientierte Reform wie in Kuba in Anbetracht sinkender Einnahmen ebenfalls weder wahrscheinlich noch wünschenswert. Zudem ist zu bedenken, „daß soziale Sicherungssysteme weder unzureichendes wirtschaftliches Wachstum ersetzen, noch auf Dauer die negativen Effekte einer Wirtschafts- und Sozialpolitik mit regressiven Umverteilungsmechanismen kompensieren können.“<sup>29</sup>

## Anmerkungen

<sup>1)</sup> Für zahlreiche hilfreiche Kommentare möchte ich mich ganz herzlich bei allen Teilnehmern des Tübinger Forschungskolloquiums Vorderer Orient bedanken. Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklung, Bonn, S. 12 ff.

<sup>2)</sup> Zur ökonomischen Theorie der sozialen Sicherung: Friedrich Ebert Stiftung (1996): Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, S. 12 ff. – Gans, Oskar (1995): Soziale Sicherung in den Entwicklungsländern: Überlegungen aus der

Sicht positiver und normativer Ökonomik. In: Altmann, Jörn/Schäfer, Hans Bernd (Hrsg.): Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. – Homburg, Stefan (1988): Theorie der Alterssicherung. Heidelberg u.a. – International Bank for Reconstruction and Development (1994): Averting the Old Age Crisis: policies to protect the old and promote growth. Washington D. C. u.a., 1994. – Loewe, Markus (1997): Systeme der sozialen Sicherung in den palästinensischen Gebieten. Bestandsaufnahme und Reformoptionen. Unv. Ms. Universität Tübingen.

<sup>3)</sup> Vgl. Partsch, Manfred (1983): Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften. Berlin, Diss., S. 60 ff.

<sup>4)</sup> („Differential“-Rente sind die Teile der Erlöse von Privaten oder Staaten, die nach Abzug der zu Marktpreisen bewerteten Aufwendungen (Investitionen und Arbeitsleistungen) verbleiben und aus der Produktion unter besonders günstigen Produktions- oder Marktbedingungen entstehen (ökonomische Rente) bzw. aus der Ausnutzung politischer Marktstrukturen resultieren („politische Rente“, vgl. dazu die Aufsätze von Beck und Beck/Schlumberger in diesem Heft).

<sup>5)</sup> Vgl. Friedrich Ebert Stiftung (1996), Anm. 2, S. 12 ff.; 71 ff.; 79 ff. – Lampert, Heinz (1994): Lehrbuch der Sozialpolitik. 3. Auflage, 1994, Berlin u.a., S. 139 ff.

<sup>6)</sup> In traditionellen Versicherungen hat jeder eine Art institutionalisierten Rechtes auf Hilfe, da sie auf reziproken Versprechen beruht („mutual insurance“). Besonders häufig ist die Versorgung der Eltern durch ihre Kinder. Der am besten dokumentierte traditionelle „Sozialvertrag“ im arabischen Raum ist der Zakat (islamische Almosenabgabe). Heute jedoch wird die Zakat zumeist wie eine Steuer vom Staat gesammelt und an Bedürftige ausgezahlt. Ein interessanter Vergleich von Zakat und Sozialhilfe findet sich in: Hasan, Najmul (1984): Social Security of Islam with Special Reference to Zakah. International Centre for Research in Islamic Economics, King Abdulaziz University, Jeddah, 1984 (1404H), S. 16–40. Zur Problematik der Sozialpolitik in Entwicklungsländern vgl. Fuchs, Maximilian (1985): Soziale Sicherheit in der Dritten Welt: zugleich eine Fallstudie Kenia. Baden-Baden, S. 50 ff.; 72 ff. – Friedrich Ebert Stiftung (1996), Anm. 2, S. 72 ff., 141 f.

<sup>7)</sup> Dies gilt v.a. für Lateinamerika, vgl. Mesa-Lago, Carmelo (1978): Social Security in Latin-America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality, Pittsburgh, S. 6 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. Weidnitzer, Eva (1998): Soziale Sicherungssysteme und Reformansätze in arabischen Ländern unter besonderer Berücksichtigung islamischer sozialer Institutionen. Berlin. DIE. S. 1 ff.; 24 f.

<sup>9)</sup> Sie können sich aber freiwillig versichern vgl. Kharabsheh, Abed (1990): Health Care Expenditure and its Impact on Income Groups. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distribution in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, 1990, S. 141–158. S. 141 ff. – Musallam, Ghassan (1990): Social Security Scheme and Income Distribution. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distribution in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 135.

<sup>10)</sup> Vgl. am Beispiel der palästinensischen Gebiete: Loewe, Markus (1998): Soziale Unsicherheit in der Westbank und dem Gazastreifen. In: Orient 2/1998, i.E. Siehe auch: Weidnitzer (1998), Anm. 9, S. 25 ff.

<sup>11)</sup> Vgl. Dixon, John (1987): Social Security in the Middle East. In: ders. (Hrsg.): Social Welfare in the Middle East, London/Sydney/Wolfeboro, 1987, S. 174. Weidnitzer (1998), Anm. 7, S. 1 ff., 24 f.

<sup>12)</sup> Vgl. Ismael, Jaqueline/Ismael, Tareq Y. (1995): Social Policy in the Arab World. In: Cairo Papers in Social Science, American University of Cairo, 18 (1995), 1, S. 70 ff. Die Arbeit beschränkt sich auf die arabischen Länder, da die politischen und ökonomischen Bedingungen der israelischen und türkischen Sozialpolitik andere sind und einen Vergleich erschweren. Parallelen bietet allerdings der Iran, vgl. Dixon (1987), a.a.O. Bewußt wird hier auch auf die palästinensische Sozialpolitik eingegangen, die sich erst im Aufbau befindet und atypisch für die Region ist, vgl. Loewe (1998), a.a.O.

<sup>13)</sup> Daten aus: Igl, Gerhard (1981): Sozialpolitik, soziale Sicherheit und Sozialrecht in Algerien. In: Afrika Spectrum, 16. 1. S. 46 f. – Ismael/Ismael (1995), Anm. 11, S. 57 ff. – US Social Security Administration. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Research and Statistics (1987): Social Security Programs throughout the World, Washington, D.C., S. 4 f., 122 f. und 152 f. – Weidnitzer (1998), Anm. 7, S. 14. Tunesien ist ein Sonderfall, da die Regierung trotz knapper Ressourcen ernsthaft bemüht zu sein scheint, effizienz- und verteilungspolitische Ziele zu verfolgen und Erfolge bei der Ausdehnung der sozialen Sicherung auf den Agrarsektor vorweisen kann, vgl. Maghreb/Machrek (1992, o.V.): Systèmes de Santé et systèmes de protection sociale dans le monde arabe. In: Maghreb-Machrek oct.-déc. 1992, no. 138, S. 120 f. – Mouelhi, Abdessatar (1993): Die Schwierigkeiten der Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf den Agrarsektor Tunesiens. In: Internationale Revue für soziale Sicherheit, 46 (1993), 3, S. 25 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. Igl (1981), Anm. 12, S. 46 f., 56. – Maghreb-Machrek (1992), Anm. 12, S. 115 f.

<sup>15)</sup> Vgl. Maghreb/Machrek (1992), Anm. 12, S. 115 f. – US Social Security Administration (1987), Anm. 12, S. 76 f.

<sup>16)</sup> Zur ägyptischen Sozialpolitik vgl. Azer, Adel (1995): So-

cial Security for the Lower Strata of the Working Population. In: Scheben, Thomas/Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Systems of Social Security. Egyptian and German Experiences. Conference September 21–22, 1994. Cairo, S. 111 ff. – Azer, Adel/Afifi, Elham (1992): Social Support Systems for the Aged in Egypt. Tokyo, S. 10 ff. – Chiffolleau, Sylvia (1990): Le désengagement de l'Etat et les transformations du système de santé. In: Maghreb-Machrek, no. 127, janv.-mars 1990, S. 86 ff. Ismael/Ismael (1995), Anm. 14, S. 47 ff., 70 ff. – Dixon (1987), Anm. 12, S. 173. – Kashef, A.S.M. (1987): Egypt. In: Dixon, Anm. 12, S. 1 ff. – Maghreb/Machrek (1992), a.a.O., S. 117 ff. – Rieger, Brigitte (1996): Überleben ohne Staat. Soziale Sicherung und die islamischen Parallelstrukturen, Baden-Baden, S. 26 ff., 37 ff. Ähnliches läßt sich über Syrien sagen, wo bis heute entgegen der Zielsetzungen nur Beschäftigte weniger Branchen sozialversichert sind, vgl. 'Atri, Mamduh (1995, Hrsg.): Qanunu-l-'Amali-l-Muwahhad wa Qanunu-t-Ta'minati-l-Igtima'iyya [Gesetz der genormten Arbeit und Gesetz der Sozialversicherungen], Damaskus, 1995. – 'Isa, Sami Hasan (1998): 1,4 Million 'Amil fi-ta'minati-l-Igtima'iyya [1,4 Mio. Arbeiter in der staatlichen Sozialversicherung]. In: Tishrin, Damaskus, 4.2.1998.

<sup>17)</sup> Selbst bei Beamten liegt die Durchschnittsrente mit 996 LE pro Jahr nur knapp über der Armutsgrenze, vgl. Rieger (1996), Anm. 15, S. 34. Sie schreibt (S. 37), daß der Staat Überschüsse der Versicherung selbst einstreicht.

<sup>18)</sup> Vgl. Ali, Sonia M./Adams, Richard S. (1996): The Egyptian Food Subsidy System. Operation and Effects on Income Distribution. In: World Development, 24 (1996), 11, S. 1777–91. – Nagi, Saad Z. (1995): Economic Liberalization and Problems of Social Policy in Egypt. In: Scheben, Thomas/ Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.): Systems of Social Security. Egyptian and German Experiences. Conference, September 21–22, 1994. Cairo, S. 15 ff. – 1979 machten Subventionen 14% der Staatsausgaben aus, vgl. Mohie-ed-Din, Amr (1982): Income Distribution and Basic Needs in Urban Egypt. In: Cairo Papers in Social Science, 5 (1982), 3, S. 81.

<sup>19)</sup> Vgl. Hanafi, Mohamed R. Z. (1995): Old Age Insurance in the Egyptian Social Insurances System. In: Scheben, Anm. 15, S. 113. – Harders, Cilja (1997): Frauenarmut in Kairo. In: INAMO 9 (Frühjahr 1997), S. 21.

<sup>20)</sup> Vgl. Harders (1997), Anm. 18, S. 18.

<sup>21)</sup> Vgl. Rieger (1996), Anm. 15, S. 70 f.; 113 ff.

<sup>22)</sup> Kuwait stellt insofern einen Sonderfall dar, als es über eine umfassende Rentenversicherung, Jugend- und Familienhilfen und ein Sozialhilfeprogramm für alle Staatsbürger verfügt, vgl. Ash, Toby (1995): Counting the Cost of GCC healthcare. In: Middle East Economic Digest MEED 17.2.1995, S. 3. – Dixon (1987), Anm. 10, S. 98 ff.; 168 ff. – Ismael/Ismael (1995), Anm. 11, S. 68 ff. – Maghreb-Machrek (1992), Anm. 16, S. 124 f. – Schwedler, Hans-Uwe (1985): Kuwait: Stadtstaat mit Wohlfahrt für alle? In: Scholz, Fred (Hrsg.): Die kleinen Golfstaaten – Reichtum und Unterentwicklung, ein Widerspruch? Stuttgart, S. 109 f.

<sup>23)</sup> Vgl. Findlay, Allan (1986): Amman. Urbanization in A Charity State. In: Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, 20 (1986), 2–3, S. 217. – Maghreb-Machrek (1992), Anm. 12, S. 123 f. Zur Bedeutung von Gastarbeiterüberweisungen als externe Einnahmequelle vgl. den Beitrag von Beck/Schlumberger in diesem Heft.

<sup>24)</sup> Die interne Rendite lag 1987 bei 6% p.a., die Investitionsstrategie ist auf eine Minimierung inflationärer Risiken ausgelegt, vgl. Dixon (1987), Anm. 10, S. 173. – Elayyan, Nihaya (1989): La sécurité sociale en Jordanie. In: Révue Internationale de Sécurité Sociale, Janvier 1989, S. 101 ff. – Mitwasi, Tariq G. (1995): A Palestinian Social Security System, Past and Future. In: Fishelson, Gideon/Hazboun, Samir/Nathanson, Roby/Almog, Ziva u.a. (Hrsg.): A Palestinian National Social Security System, Implications for Wage-Earners in the Local and Israeli Market. The Institute for Economic and Social Research Tel Aviv and DATA Studies and Consultation Bethlelem, Tel Aviv, Mai 1995, S. 127 ff. – Musallam, Ghassan (1990): Social Security Scheme and Income Distribution. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distribution in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 129 ff.

<sup>25)</sup> Vgl. Kana'an, Taher H. (1990): Observations on the Social Dimension in Jordan's Approach to Development. In: Abu Jaber, Kamel/Buhbe, Matthes/Smadi, Mohammad (Hrsg.): Income Distributions in Jordan. Friedrich Ebert Stiftung. Boulder/San Francisco/Oxford, S. 14.

<sup>26)</sup> Vgl. Kana'an (1990), Anm. 24, S. 14.

<sup>27)</sup> Vgl. Harders (1997), Anm. 22, S. 19. – Korayem, Karima (1996): Structural Adjustment, Stabilization Policies, and the Poor in Egypt. Cairo Papers in Social Science, American University in Cairo, 18 (1995/96), 4 S. 1–110. – Krauss, Annette (1997): Credibility of Economic Policy Reforms. The case of Tunisian trade liberalisation. In: Relazioni Internazionali, i.E. – Nagi (1995), Anm. 17, S. 12. – Witt, Matthias (1995): Nothilfe – kein Ersatz für Sozialpolitik. Armutsbekämpfung durch Sozialfonds in Lateinamerika. In: Der Überblick 1/95, S. 54. – Rieger (1996), Anm. 15, S. 113 ff.

<sup>28)</sup> Vgl. Mesa-Lago (1997), Anm. 19, S. 497–517.

<sup>29)</sup> Weidnitzer (1998), Anm. 7, S. 37.