

## **Beschlußempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (22. Ausschuß)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Andreas Schmidt (Mülheim),  
Dr. Winfried Pinger, Jürgen Augustinowitz, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Ingrid Walz, Ulrich Irmer,  
Dr. Gisela Babel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P.  
— Drucksache 12/4553 —**

### **Entwicklung und Aufbau von sozialen Sicherungssystemen in den Entwicklungsländern**

#### **A. Problem**

Die Zahl der Armen nimmt weltweit weiterhin zu, obwohl Bekämpfung der Armut und ihrer Ursachen inzwischen ein zentraler Ansatzpunkt der Entwicklungspolitik geworden ist. Das Zerbrechen traditioneller Sicherungssysteme ist hierfür — neben Bürgerkriegen, Naturkatastrophen, wirtschaftlichem Niedergang und Bevölkerungsexplosion — eine der Hauptursachen. Da gezielte Sozialpolitik in den meisten Entwicklungsländern bis heute nicht existiert, stehen immer mehr Menschen in Ländern des Südens sowohl ohne Schutz der Familie als auch ohne Schutz der Gemeinschaft da.

#### **B. Lösung**

Nötig sind — auch in Entwicklungsländern — Konzepte zur Schaffung langfristiger sozialer Sicherheit. Eine Kombination von Politiken, Programmen und Instrumenten — angepaßt an den Bedarf und an das Selbsthilfepotential unterschiedlicher Gruppen von Armen und Überlebensgefährdeten in den Entwicklungsländern — ist zu erarbeiten. Hierzu sollte auch die Bundesregierung beitragen, indem sie in ihrer künftigen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zehn — in der modifizierten Fassung des Antrags

einzelnen aufgeführten — Postulate berücksichtigt. Zu diesen gehören u. a.:

- Förderung von Rahmenbedingungen, die soziale Sicherungssysteme ohne Abhängigkeit von externen Förderleistungen ermöglichen;
- beratende Begleitung und Förderung bei der Weiterentwicklung bestehender oder bei der Einführung neuer Systeme sozialer Sicherung, die durch Elemente der Sozialhilfe ergänzt werden;
- Beratung bei der Entwicklung von sozialen Sicherungssystemen im Hinblick auf Einbeziehung von Beschäftigten, die zuvor im informellen Sektor oder in nicht mehr produzierenden Unternehmen tätig waren;
- Prüfung — gemeinsam mit nichtstaatlichen Trägerorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit —, inwieweit diese einen beratenden Beitrag zum subsidiären Aufbau sozialer Dienste leisten können;
- Prüfung — gemeinsam mit Gewerkschaften als Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit —, inwieweit diese Beratungshilfen bei der Gestaltung des Arbeitsrechtes und des Arbeitsschutzes leisten können;
- Einbeziehung dieser Forderungen in die Vorbereitung des Weltgipfels zur Sozialen Entwicklung im März 1995 in Kopenhagen, wo sie als Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland in die Konferenz eingebracht werden sollten.

#### **Mehrheit im Ausschuß**

#### **C. Alternativen**

Keine

#### **D. Kosten**

Sind im Antrag nicht beziffert, jedoch abhängig von zusätzlichen Beratungsleistungen der Bundesregierung.

## Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag — Drucksache 12/4553 — in der folgenden Fassung anzunehmen:

„Entwicklung und Aufbau von sozialen Sicherungssystemen in den Entwicklungsländern

Die Bedeutung sozialer Sicherung hat bisher in der entwicklungs-politischen Zusammenarbeit eine untergeordnete Rolle gespielt. Obwohl die Bekämpfung der Armut und ihrer Ursachen inzwischen international ein zentraler Ansatzpunkt der Entwicklungs-politik geworden ist, nimmt die Zahl der Armen weiterhin zu. Die Ursachen dafür sind nicht nur Bürgerkriege, Naturkatastrophen, wirtschaftlicher Niedergang und die Bevölkerungsexplosion, sondern auch das Zerbrechen traditioneller Sicherungssysteme.

Die Landflucht und die zunehmende Verstädterung haben neue soziale Probleme geschaffen wie Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und Analphabetentum; aber auch Straßenkriminalität, Drogen-mißbrauch und Prostitution sind Zeichen eines negativen sozialen Wandels. Die Hinwendung zur Marktwirtschaft hat vor allem in den asiatischen Regionen beeindruckende Erfolge erzielt. Doch gleichzeitig vergrößert sich die Kluft zwischen Besitzenden und Besitzlosen ständig und führt zu gravierenden sozialen Unterschieden, die in Unruhen und Resignation münden.

Tatsache ist, daß es in den meisten Entwicklungsländern bis heute an einer gezielten Sozialpolitik neben den Strategien des wirtschaftlichen Wachstums fehlt. Der Zusammenbruch traditioneller Sozialsysteme hat dazu geführt, daß Menschen nicht nur ihren wirtschaftlichen Zusammenhalt verlieren, sondern auch Behinderte, Witwen und Waisen sowie immer mehr alte Menschen ohne Schutz der Familie und der Gemeinschaft sind. In dieser Entwicklung liegt eine neue Herausforderung für die gesellschaftspolitische Zusammenarbeit. Nötig sind Konzepte zur Schaffung langfristiger sozialer Sicherheit, denn Marktwirtschaft kann auf Dauer nur als soziale Marktwirtschaft erfolgreich sein.

Gleichzeitig ist es erforderlich, auch im Hinblick auf die Bevölkerungsproblematik umzudenken. Die bisherige Entwicklungspolitik hat nicht dazu geführt, den Kampf gegen Armut und Umweltzerstörung als Folgen des schnellen Bevölkerungswachstums zu gewinnen. Die Weltbevölkerung wächst pro Sekunde um drei Menschen an. Nach der jüngsten Prognose der Vereinten Nationen werden es im Jahr 2050 ca. elf Milliarden Menschen sein. Nachdem heute bereits mehr als eine Milliarde Menschen in absoluter Armut leben, werden bei dieser anhaltenden Bevölkerungsentwicklung und der damit verbundenen Umweltbelastung sogar die natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet.

Die bisherigen bevölkerungspolitischen Strategien haben vor allem auf wirtschaftliche Entwicklung und Familienplanung

gesetzt, ohne jedoch nachhaltige Erfolge zu erzielen. Entscheidende Fortschritte wird es erst geben, wenn in diese Strategien die Schaffung sozialer Sicherheit durch den Aufbau neuer sozialer Sicherungssysteme bzw. auch z. T. durch die Weiterentwicklung/Anpassung erfolgversprechender traditioneller Systeme einbezogen wird. Kinder übernehmen bislang die Absicherung gegen Armut im Alter überall dort, wo es keine soziale Fürsorge gibt. Die Kinder sind hier die einzige Versicherung gegen die Notfälle des Lebens. Der Zusammenhang zwischen niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und hohen Geburtenzahlen ist offenkundig, d. h. wachsende Armut ist gleichzeitig ein Grund für die Zunahme der Kinderzahl. Die Überwindung dieses Teufelskreises ist das zentrale Problem in den meisten Entwicklungsländern. Auch dort wird die Zahl der 65jährigen und älteren Menschen zunehmen und damit die Schaffung eines Systems der Altersvorsorge auch in diesen Ländern erforderlich.

Die bestehenden staatlichen Systeme der sozialen Sicherung in den Entwicklungsländern beschränken sich überwiegend auf die Altersversorgung für den öffentlichen Dienst sowie auf Sozialversicherungen für die unselbständig Beschäftigten im formellen Sektor. Sie können daher nur einen kleinen Teil der Bevölkerung erreichen. Der größere und ärmere Teil der Bevölkerung, der im informellen Sektor der Städte und in den ländlichen Gebieten lebt, ist in der Regel durch staatliche Sozialversicherungen nicht zu erreichen.

Ein Netz der sozialen Sicherung, das auch den informellen Sektor, die ländlichen Gebiete und nicht nur den Mittelstand, sondern auch die Armen und die Überlebensgefährdeten erreicht, darf sich nicht allein auf Versicherungen stützen. Ein effektives soziales Netz muß eine an dem Bedarf und am Selbsthilfepotential der unterschiedlichen Gruppen von Armen und Überlebensgefährdeten angepaßte Kombination von Politiken, Programmen und Instrumenten einsetzen.

Dieses Bündel von Maßnahmen muß je nach der Situation des betreffenden Landes sowohl Politiken zur Stärkung traditioneller Regelungen der sozialen Sicherung enthalten als auch unterschiedliche Formen von Versicherungen und Solidargemeinschaften. Neben diesen von den Betroffenen (über Beiträge) selbstfinanzierten und selbsthilfeorientierten Maßnahmen müssen Systeme der sozialen Sicherung in der Regel auch Elemente der Sozialhilfe enthalten, die als unterstes Netz diejenigen auffangen, die durch alle anderen sozialen Netze hindurchfallen. Sozialhilfe sollte sich auf solche Haushalte beziehen, die überlebensgefährdet arm und nicht-selbsthilfefähig sind und die keine Unterstützung aus ihrem sozialen Umfeld erhalten. Die Koordinationsfunktion sollte bei einer dezentral, subsidiär und effektiv arbeitenden kommunalen Sozialverwaltung liegen.

1. Der Deutsche Bundestag stellt fest,
  - 1.1 die Bedeutung der sozialen Sicherung wurde in der Entwicklungspolitik der Vergangenheit nur in geringem Umfang berücksichtigt;

- 1.2 die bisherigen Entwicklungsstrategien haben zur Überwindung von Armut, Bevölkerungswachstum und Umweltzerstörung noch keinen entscheidenden Durchbruch geschafft;
- 1.3 die Förderung marktwirtschaftlicher Prozesse kann langfristig nur dann erfolgreich sein, wenn die Strategie wirtschaftlichen Wachstums auch mit Maßnahmen der sozialen Absicherung verbunden wird;
- 1.4 soziale Sicherung in Entwicklungsländern sollte das Ziel haben, das physische Überleben aller Mitglieder einer Gesellschaft zumindest auf einem minimalen Konsumniveau zu sichern und den Schutz vor einer drastischen Verschlechterung der Lebenslage durch Risiken zu erreichen, die vom einzelnen ohne fremde Hilfe nicht bewältigt werden können. Die Partnerregierungen müssen ihre Verantwortung für den Aufbau von sozialen Sicherungssystemen wahrnehmen;
- 1.5 die breitenwirksame Erreichung dieser Ziele erfordert eine dem Bedarf und der Selbsthilfefähigkeit der Betroffenen angepaßte Kombination von informellen Systemen (Vorsorge durch eigene Wirtschaftstätigkeit; Zugehörigkeit zu Solidarnetzen; Mitgliedschaft in kooperativen Organisationen) und formellen Systemen der sozialen Sicherung (Sozialversicherung; Sozialhilfe);
- 1.6 Sozialdumping erschwert die Einführung einer sozialen Marktwirtschaft und sollte u. a. durch die bessere Einhaltung international anerkannter Arbeitsrechts- und Arbeitsschutznormen unterbunden werden.
2. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, künftig in ihrer Entwicklungszusammenarbeit
  - 2.1 die Förderung sozialer Sicherungssysteme, bei denen es um die Schaffung der für ein menschenwürdiges Leben unverzichtbaren Elemente sozialer Sicherung und damit auch um Überlebenseicherung gehen muß, stärker einzubeziehen;
  - 2.2 Rahmenbedingungen zu fördern, die soziale Sicherungssysteme ohne Abhängigkeit von externen Förderungsleistungen ermöglichen. Insbesondere ist es aus Gründen globaler Verantwortung notwendig, Konzepte für eine adäquate Alterssicherung zu entwickeln, um eine Alternative zur Alterssicherung durch Kinderreichtum aufzuzeigen und den Teufelskreis Bevölkerungswachstum, Verelendung, Umweltzerstörung und Armutswanderung zu durchbrechen;
  - 2.3 durch Analysen und Pilotvorhaben Voraussetzungen und Möglichkeiten zu klären, um Beiträge zum Aufbau und zur Entwicklung moderner sozialer Sicherungssysteme leisten zu können;
  - 2.4 wissenschaftliche Konzepte gemeinsam mit einheimischen Forschungseinrichtungen auf der Grundlage von Untersuchungen über bestehende soziale Sicherungssysteme, die in der Regel auf

- a) Familie,
  - b) Gemeinde und
  - c) Selbsthilfegruppen
- aufbauen oder nur als begrenzte staatliche Systeme sozialer Sicherung vorhanden sind, zu erarbeiten;
- 2.5 unter Beteiligung der Betroffenen eine Weiterentwicklung bestehender oder die Einführung neuer Systeme sozialer Sicherung, die durch Elemente der Sozialhilfe ergänzt werden, wo dies zur Überlebenssicherung nicht-selbsthilfefähiger Haushalte erforderlich ist, beratend zu begleiten und zu fördern und damit zum Aufbau eines breitenwirksamen, selbsttragenden Sozialversicherungssystems beizutragen;
- 2.6 die Partnerländer bei der Entwicklung von sozialen Sicherungssystemen vor allem im Hinblick auf die Einbeziehung der Beschäftigten im informellen Sektor und in Unternehmen, die durch die Einführung der Marktwirtschaft die betriebliche Absicherung verloren haben, sowie beim Aufbau einer effizienten Sozialadministration zu beraten;
3. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf,
- 3.1 in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Trägerorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu prüfen, inwieweit diese einen beratenden Beitrag zum subsidiären Aufbau sozialer Dienste im Sinne der Grundversorgung und zur Förderung von Systemen der sozialen Sicherung auch im Rahmen genossenschaftlicher Strukturen in Entwicklungsländern leisten können;
- 3.2 zusammen mit den Gewerkschaften als Partner in der Entwicklungszusammenarbeit zu prüfen, inwieweit diese Beratungshilfen bei der Gestaltung des Arbeitsrechtes und des Arbeitsschutzes als zentralen Elementen der sozialen Sicherheit leisten können;
- 3.3 innerhalb eines halben Jahres über bereits geförderte Projekte und bisherige Erfahrungen mit dem Ausbau und der Entwicklung von sozialen Sicherungssystemen auf nationaler, multilateraler und nicht-staatlicher Ebene zu berichten. Der Bericht sollte auch eine Bewertung der Strategien der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) und der Weltbank beim Aufbau von sozialen Sicherungssystemen umfassen und die dort gemachten Erfahrungen darstellen;
- 3.4 die oben genannten Forderungen in die Vorbereitung des Weltgipfels zur Sozialen Entwicklung 1995 in Kopenhagen einzubeziehen und als Vorschläge der Bundesrepublik Deutschland in die Konferenz einzubringen."

Bonn, den 18. Mai 1994

**Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit**

**Dr. Uwe Holtz**  
Vorsitzender

**Ingrid Becker-Inglau**  
Berichterstatterin

**Andreas Schmidt (Mülheim)**  
Berichterstatter

**Ingrid Walz**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Ingrid Becker-Inglau, Andreas Schmidt (Mülheim) und Ingrid Walz

### I. (Beratungsverfahren — allgemein)

Der Deutsche Bundestag überwies den Antrag in seiner 165. Sitzung am 23. Juni 1993 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß, an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und an den Ausschuß für Frauen und Jugend.

### II. (Beratungsverfahren — mitberatende Ausschüsse)

Der Ausschuß für Frauen und Jugend empfahl in seiner 54. Sitzung am 20. Oktober 1993 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P., bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD sowie unter Abwesenheit der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste die Annahme des Antrags.

Der Auswärtige Ausschuß stimmte in seiner 76. Sitzung am 10. November 1993 dem Antrag einstimmig (bei Abwesenheit des Vertreters der Gruppe der PDS/Linke Liste) zu.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung empfahl in seiner 109. Sitzung am 2. Februar 1994 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bei Enthaltung der Mitglieder der Fraktion der SPD und des Mitglieds der Gruppe der PDS/Linke Liste die Annahme des Antrags.

### III. (Beratungsverfahren — federführender Ausschuß)

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit hielt zwecks vertiefter Auseinandersetzung mit den einzelnen Vorschlägen des Antrags am 9. März 1994 einen Workshop zum Thema „Entwicklung und Aufbau sozialer Sicherungssysteme in den Entwicklungsländern“ ab (hierzu liegt eine Tonband-Abschrift — Umfang: 83 Seiten — als Ausschuß-Drucksache 12/345 vor).

Als Sachverständige standen zur Verfügung:

- Prof. Dr. Hartmut Dießenbacher, Universität Bremen
- Prof. Dr. Michael von Hauff, Universität Kaiserslautern
- Dr. Bernd Schubert, Humboldt-Universität Berlin
- Dr. Karin Stahl, Arbeitsgemeinschaft Kirchl. Entwicklungsdienst.

Zusätzlich entsandten Sachverständige: Die als Institutionen eingeladenen Träger von Entwicklungszusammenarbeit aus den Bereichen

- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Konrad-Adenauer-Stiftung
- Friedrich-Ebert-Stiftung.

Zur 75. Sitzung des Ausschusses am 27. April 1994 legten daraufhin die Koalitionsfraktionen ihren Antrag in erweiterter Fassung zur Abstimmung vor.

Seitens der Fraktion der CDU/CSU wurde erklärt, die Intentionen des Antrags seien unverändert geblieben, er sei lediglich „etwas ergänzt worden“. So habe man u. a. aufgrund des Workshops den Punkt „Sozialdumping“ (siehe Nummer 1.6) ergänzt. Man wolle auf diese Weise zugleich auch „die Gewerkschaften in die Pflicht nehmen, bei der Beratungstätigkeit in Entwicklungsländern zu helfen“. Mit dem Antrag werde versucht, das wichtige Thema soziale Sicherungssysteme „stärker in das Blickfeld entwicklungspolitischer Strategien“ zu rücken.

Seitens der Fraktion der F.D.P. wurde festgestellt, der Workshop habe bestätigt, daß der Aufbau sozialer Sicherungssysteme in Entwicklungsländern als künftige Schwerpunktaufgabe behandelt werden müsse. Hierbei solle vom deutschen System der sozialen Sicherung nicht ausgegangen werden. Vielmehr sei in den Entwicklungsländern eine Kombination zwischen traditionell gewachsenen und modernen Sicherungssystemen anzustreben. Jedoch sollte ein Element aus dem deutschen System der sozialen Sicherung aufgenommen werden: die Frage der Überlebenssicherung, die in Deutschland durch Sozialhilfe erfolge. Gleichwohl sei natürlich die einschlägige Sozialgesetzgebung nicht in der Weise übertragbar, wie sie hier praktiziert werde. Anzustreben sei — auch in den Entwicklungsländern — Überlebenssicherung für die Haushalte, die andernfalls nicht überleben könnten.

Die angesprochene Aussage zum Sozialdumping solle im geänderten Antragstext endgültig wie folgt fixiert werden:

„1.6 Sozialdumping erschwert die Einführung einer sozialen Marktwirtschaft und sollte u. a. durch die bessere Einhaltung international anerkannter Arbeitsrechts- und Arbeitsschutznormen unterbunden werden.“

Der Antrag könne ein wichtiger deutscher Beitrag für den Weltgipfel zur Sozialen Entwicklung im März 1995 in Kopenhagen sein; zumindest habe er hierzu Vorarbeit geleistet. Der Antrag sollte deshalb in die

Vorschläge einbezogen werden, die deutscherseits in die Konferenz eingebracht würden.

Seitens der Fraktion der SPD wurde bestätigt, das bisher vernachlässigte Thema soziale Sicherungssysteme verdiene große entwicklungspolitische Aufmerksamkeit. Nur mit gleichzeitig erfolgreicher Bekämpfung der absoluten Armut hätten derartige Sicherungssysteme allerdings Aussicht auf Erfolg. Den Entwicklungsländern europäische Systeme überzustülpen, könne nicht in Betracht kommen. Der ursprüngliche Antrag der Koalitionsfraktionen hätte noch sehr viel mehr Verbesserungen erfahren können, wenn man sich hierfür ausreichend Zeit genommen hätte. Dies sei leider nicht geschehen. Dem Forderungskatalog fehlten noch immer eine Reihe von Maßnahmen, z. B.:

- wäre es dringend, soziale Sicherung „als Querschnittsaufgabe in allen Entwicklungs-Projekten und Programmen zu berücksichtigen“;
- fehle das Postulat einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik“;
- fehle ein Hinweis auf die Wichtigkeit sozialpolitischer Regierungsberatung;
- wäre es dringend nötig, daß länderspezifische Konzepte unter Beteiligung der Betroffenen erarbeitet würden.

Bonn, den 18. Mai 1994

**Ingrid Becker-Inglau**  
Berichterstatterin

**Andreas Schmidt (Mülheim)**  
Berichterstatter

**Ingrid Walz**  
Berichterstatterin

Die Fraktion der SPD könne daher dem Antrag — auch wenn die „eine oder andere Übereinstimmung mit eigenen Vorstellungen“ zu bestätigen sei — ihre Zustimmung nicht geben.

Seitens der Bundesregierung wurde erklärt, es handle sich um eine bemerkenswerte Initiative des Parlaments. Viele Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung seien hierzu geführt worden. Der im Antrag vorgenommenen Analyse wie auch den daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen sei „nichts hinzuzufügen“.

#### **Ergebnis**

Der Ausschuß nahm den Antrag in der von den Antragstellern modifizierten — und in Nummer 1.6 nochmals korrigierter — o. a. Fassung mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD (bei Abwesenheit der Gruppenvertreter) an.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit bittet den Deutschen Bundestag, dem Votum des Ausschusses zu folgen.